

# AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD Y DESIGUALDAD: EL CASO DEL VERTEDERO EN SAN CARLOS DE BARILOCHE (2001-2019)\*\*

por Juan Martín I. Azerrat\*

## I. Introducción

Según un Informe del 2014 del Atlas Mundial de Residuos, la ciudad de San Carlos de Bariloche posee uno de los 50 basurales más contaminantes del mundo y es el único de Argentina que aquí figura<sup>1</sup>. Esta situación ha sido retomada por algunos medios y ha generado una reactualización del debate sobre el Vertedero Municipal (que hoy es considerado uno de los principales problemas ambientales de la ciudad) y que, a su vez, involucra diversos actores con posturas distintas: sociales (e.g. la Asociación de Recicladores de Bariloche, la comunidad científica, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales), estatales (funcionarios de los tres niveles de gobierno) y organismos internacionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo). Esta situación se refleja muy notoriamente en los resultados de la Encuesta que realizamos en San Carlos de Bariloche junto a un equipo interdisciplinario del Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa-UNRN/CONICET) durante el año 2019.

---

\*\* Este artículo pudo realizarse gracias a la financiación de la Beca Doctoral CONICET y los valiosos comentarios y aportes de colegas del IIDyPCa-UNRN y del AAP-EPyG con quienes construimos cotidianamente una ciencia social y colaborativa, y a los integrantes y revisores/as de la revista.

\* Licenciado en Administración Pública (UNSAM), Doctorando en Ciencia Política (UNSAM); Becario Doctoral CONICET (2019-2024) en Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa-UNRN); Integrante del Área de Ambiente y Política (EPyG-UNSAM); E-mail: [juanmaazerrat@gmail.com](mailto:juanmaazerrat@gmail.com).

<sup>1</sup> Ver en: <https://www.rionegro.com.ar/el-basurero-de-bariloche-figura-entre-los-50-mas-contaminantes-del-mundo-1016253/>

Dentro de los principales resultados encontramos que para las 243 personas encuestadas, 115 identifican a los residuos como el principal problema ambiental de la ciudad, seguidos por las cloacas (32) y contaminación del lago (23) entre otras. Es decir, cerca del 50 por ciento de los encuestados han identificado a la cuestión de los residuos como la gran problemática ambiental de la ciudad.

La situación actual del Vertedero denota un estado intermedio entre relleno sanitario y basural a cielo abierto que por día recibe 120 toneladas de residuos y 43.800 toneladas anuales que desborda la capacidad del mismo y obliga a la expansión del mismo (Painehual et al. 2017). Al mismo tiempo, cuenta con 70 trabajadores recicladores nucleados en una Asociación que, formalizados desde el año 2010, realizan su tarea en una planta de separación de residuos acompañados por el Programa Municipal de Separación de Residuos que funciona de manera defectuosamente desde su comienzo en el año 2014.

El problema se acentúa ya que el Vertedero no es tan sólo un problema ambiental ecológico sino que, también, está rodeado de cinco barrios habitados<sup>2</sup> que son los principales afectados por la contaminación del suelo y agua producto del nulo tratamiento de lixiviados que drenan hacia las napas y, además, del aire ya que se producen quemadas sistemáticas de residuos. Por otro lado, la deficiencia en la resolución de esta problemática tiene dos consecuencias de gran impacto social y ambiental: una de ellas es el agotamiento del espacio físico y por eso de la capacidad para la disposición final de residuos todo el municipio y, segundo, una gran red informal de negocios que giran en torno a los residuos que van consolidando una arena de no resolución del conflicto.

Por lo expuesto, la pregunta que se presenta es ¿qué motivos explican que el principal problema ambiental del municipio de Bariloche no se pueda resolver? La principal hipótesis que se sostiene es que no ha existido en la última década la configuración de una coalición Estado-sociedad (Gutiérrez et al. 2018) que permita la cooperación entre actores y que, a su vez, esta coalición no emergió por el no-acuerdo de una visión mínima ante el problema en cuestión. El término “visión mínima” Gutiérrez et al. (2018: 33) lo entienden como “una definición compartida del problema y de su solución sin que ello implique que quienes comparten esa visión adscriban a las mis-

<sup>2</sup> El Pilar I, Unión, 29 de septiembre, las 645 Viviendas y Valle Azul.

mas creencias ni se identifiquen como parte de un mismo colectivo (...) a su vez, la noción de visión es más amplia que la de objetivo específico porque no se reduce al objetivo de política pública tal como está escrito en una ley o un programa de gobierno”. Por ende, lejos de esta definición, el Vertedero ha significado un tema que se dirime por una puja de intereses político-económicos que no ha podido encontrar en todo el período analizado una visión mínima entre todos los actores en cuestión.

Al mismo tiempo, recientemente en el 2016, existió una experiencia que significó la más cercana a la articulación de acuerdos mínimos sobre la problemática. Surgió con la conformación de la Mesa de Gestión Integral de Residuos de Bariloche en la que confluyeron la Subsecretaría de Medio Ambiente de MSCB, la Asociación de Recuperadores Bariloche (ARB), el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, la Fundación Arelauquen, la Universidad Nacional de Río Negro, la Cámara de Comercio Bariloche y Alliance SRL (grandes generadores). Actualmente la Mesa se encuentra desarticulada y sin continuidad por diversos motivos pero el principal es el sostenimiento de la falta de acuerdo entre actores sobre una visión mínima de la problemática.

Por lo expuesto, el trabajo consiste en una primera etapa de mapeo de actores en los cuales se incluye, mediante entrevistas semi-estructuradas, la siguiente información: visión del problema, visión de solución al problema y articulación con los demás actores en juego. En una segunda etapa, se construyen las principales similitudes de visiones entre los actores y las principales diferencias. Finalmente, se contextualiza con un recorrido de las políticas públicas de los tres niveles de gobierno que han sido implementadas y se analiza la influencia que han tenido las mismas en la (des)coordinación de los actores. Finalmente, este trabajo es abordado desde diversas literaturas que analizan, a partir de distintos enfoques, el vínculo entre sociedad, ambiente y desigualdad ya que se expresa visiblemente en el caso seleccionado.

## **II. La relación entre ambiente y sociedad, importa**

La creciente crisis ambiental que los ecosistemas y la humanidad están presenciando con preocupación global no es un hecho nuevo. Lo que sí es, relativamente reciente, es la generación de datos y estudios a gran escala que nos permiten tomar una dimensión más empírica de la situación. Pero, ¿por

qué estamos hablando de crisis ambiental? Para aproximarnos a una respuesta es necesario algunas definiciones previas.

Para comenzar, es necesario reconocer que “naturaleza” y “ambiente” son conceptos que utilizamos para hablar del mismo conjunto o sistema pero en distinto nivel de materialidad siendo el primero más teórico y, el segundo, más específico (Reboratti 2000). Por lo tanto, se entiende al ambiente como “un solo, complejo y dinámico sistema de elementos e interrelaciones que [estando dentro] coinciden con lo que algunos llaman ecósfera o también biosfera” (Reboratti 2000: 14). Entendido así, el ser humano es parte de este sistema dinámico junto a las demás especies que lo conforman pero, al mismo tiempo, se entiende que no es una especie “más” sino que posee la capacidad de modificar y utilizar la naturaleza a gran escala para satisfacer sus necesidades. Esta capacidad fue creciendo exponencialmente durante el tiempo y está relacionado con diversos factores que, como sostiene Worster (1977), nos invita a reconstruir la historia de la ecología para comprenderla mejor y, así, estudiar la relación entre ambiente y sociedad. En consecuencia, un punto de inflexión histórico se da cuando las visiones arcadianas<sup>3</sup> (Worster 1977) que sostenían básicamente entender a la sociedad como parte de un gran “todo” impulsado por una fuerza vital en el cual las necesidades de las especies, incluida la humana, podían satisfacerse armónicamente, se comienzan a desplazar por visiones más “imperialistas”. Este enfoque transforma la visión del “todo” por una separación entre ambiente y sociedad. Impulsado por el cristianismo y la era de la razón<sup>4</sup> (y con ella el rol de la ciencia), la naturaleza comenzó a ser vista como un recurso a dominar, moldear y maximizar para satisfacer las necesidades del ser humano.

A partir de estas dos visiones dicotómicas, ha surgido un continuo que ha sostenido distintas formas de entendimiento para la relación entre ambiente y sociedad. En este contexto y luego de los enormes cambios como consecuencia de la Revolución Industrial (Reboratti 2000) y el crecimiento poblacional exponencial que llega hasta la actualidad, han traccionado consecuencias nunca antes vistas. Es entonces cuando aparecen las primeras visiones catastrofistas que argumentaban que el modelo que la humanidad construyó y consolidó, a

<sup>3</sup> Como punto de partida, esta visión se expresa en “The Natural History of Selborne” de Gilbert White publicado en 1789.

<sup>4</sup> El cristianismo fue complementario a la ciencia porque así como la ciencia le dio el argumento de la objetividad, el cristianismo le dio a la naturaleza el status de artilugio mecánico.

partir del sistema industrial, está llevando a una crisis ambiental nunca antes registrada (Carson 1963, Ehrlich 1968, Ehrlich y Ehrlich 2009, Hardin 1968, Meadows et al. 2004). Esta corriente sostiene, en primer lugar, que el crecimiento poblacional a partir de la Revolución Industrial ha tenido un aumento exponencial tal que, las predicciones que Ehrlich (1968) había hecho en su libro *The Population Boom*, se duplicaron cuatro décadas después (Ehrlich y Ehrlich 2009) ya que, como sostiene el propio autor, aún en su visión catastrofista tuvo un análisis optimista con el futuro que luego corroboró, no fue tal. En segundo lugar, este crecimiento exponencial se da en un contexto en donde las necesidades básicas de toda población no pueden satisfacerse porque la naturaleza, vista como recurso, no da abasto para alimentarla (Ehrlich 1968) y, además, muchas especies comienzan a extinguirse producto de la expansión de la frontera territorial de las sociedades y del aumento de la degradación ambiental producto de la actividad humana. Estos límites del crecimiento fueron estudiados por el Club de Roma<sup>5</sup> a través del financiamiento para Meadows et al. (2004). Su técnica fue medir, a través de modelos computarizados, posibles consecuencias de límites al crecimiento económico de acuerdo a la variación de distintos factores<sup>6</sup> que relacionan las necesidades de la humanidad y el límite físico presente en la naturaleza. El hecho central está, entonces, en que la velocidad en la que la humanidad está utilizando la naturaleza para satisfacer sus necesidades sobrepasa la capacidad de carga/absorción que el planeta, al ser finito<sup>7</sup>, tiene para no degradarse. En consecuencia, aquí se abre una pregunta clave que se sostiene hasta la actualidad ¿es posible crecer económicamente y cuidar al ambiente al mismo tiempo?

---

<sup>5</sup> Para ver más sobre el Club de Roma [https://elpais.com/diario/1977/11/02/cultura/247273206\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1977/11/02/cultura/247273206_850215.html).

<sup>6</sup> Cantidad limitada de espacio, cantidad limitada de tiempo, restricciones inherentes a la psicología, biología, política, psíquica u otras características. Las causas y consecuencias de estos límites son complejos y por eso existe una dificultad para poder explicar cómo el crecimiento de la población y la economía están pasando la capacidad de carga del planeta.

<sup>7</sup> Desde la Fundación Bariloche (1976) se contestó contrariamente a esta tesis apuntando que los principales límites no son físicos sino sociopolíticos. En ese sentido, critican la visión del desarrollo de los países centrales y discuten la idea de que los países periféricos, o en vías de desarrollo, no pueden lograr los niveles materiales de vida de los primeros. Esa síntesis, critican, esconde en algún sentido que los límites físicos y materiales del planeta no alcanzan para que todas las sociedades logren un equilibrio en el desarrollo pero que, sin embargo, en el modelo latinoamericano se intenta demostrar que ese objetivo no dependerá de estos factores sino de las decisiones de los humanos.

Esta pregunta es la columna vertebral que la multilateralidad internacional sostiene a través del concepto de “desarrollo sustentable”. Es a partir del conocido “Informe Brundtland Nuestro Futuro Común” que se comienza a pensar esta idea desde la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. En el mismo se sostiene la premisa que es posible conciliar el desarrollo económico con la administración del ambiente con el objetivo de protegerlo y sostenerlo para no afectar las condiciones de vida de las futuras generaciones (Brundtland 1987) denominando a esto como “desarrollo duradero” o “desarrollo sostenible”. En complementación, Hajer (1995) enmarca el concepto de desarrollo sustentable dentro de la “modernización ecológica” porque considera que el nuevo paradigma es hacia el ambientalismo<sup>8</sup>, y por este motivo, el ambientalismo importa en los términos de los *policy-makers* y *making*. La ciencia tiene un rol en ese sentido y es el de modernizar el discurso ambiental para tornarlo dominante desde un enfoque orientado a la eficiencia del desarrollo sustentable y, además, es una forma de enmarcarlo para encontrar un discurso común dentro de la problemática ambiental. Por todo ello, el discurso de la modernización es un discurso del ambientalismo enfocado en las políticas que hacen al desarrollo sustentable.

Sin embargo, también surgieron críticas a este concepto. Una es la hecha por Sachs (1999) que sostiene que el concepto de desarrollo sustentable refiere a un círculo que se retroalimenta entre la sustentabilidad ecológica y la justicia internacional pero que, al mismo tiempo, surgió como una forma de sintetizar las posiciones del Norte y Sur más que clarificar la solución del problema ambiental. Por lo tanto, describe tres formas de abordar el desarrollo sustentable: la primera es la perspectiva de la competencia en la cual el desarrollo sustentable no se contradice con desarrollo económico por lo cual, a fin de cuentas, es lo mismo por lo que, la distinción entre Norte y Sur en el esquema global, se acentúan desde una visión dominante en la cual el Norte es sinónimo de “buen desarrollo sustentable” y el Sur debe ajustarse a esta forma (ajuste ecológico); el segundo, el enfoque astronauta, es cuando la Tierra es observada como un ecosistema único donde la acción humana puede ser medida en forma de modelos. La administración y manejo de los recursos naturales a partir de estas mediciones se vuelve algo importante para

---

<sup>8</sup> Considera que el ambientalismo reciente surge a fines de la década del 60 con una nueva generación post-materialista.

el mundo de la política por lo que, la solución del desarrollo sustentable, se vuelve la cooperación internacional donde Sur y Norte no tienen distinción, sino que deben cooperar para solucionar en términos globales el problema ambiental por lo que, en consecuencia, la ecología debe convertirse en el centro de la agenda gubernamental. El tercer abordaje del concepto es la perspectiva hogareña en la cual el foco ya no es a partir de la cooperación internacional sino al contrario: de la descentralización federal de las decisiones. Los derechos de la naturaleza y los derechos de las personas se garantizan a partir de garantizar los medios de vida en su entorno y esa búsqueda es a partir de la descentralización más que de la centralización (en dónde el Norte tiene que reducir enormemente el consumo de los recursos naturales de las regiones del Sur para equilibrar esa balanza desigual). En síntesis, entonces, uno de las principales críticas del autor es que el desarrollo (ya sea sustentable o no) tiene efectos distributivos y que, al mismo tiempo, estos efectos impactan de manera desigual entre los países del Norte del hemisferio y los países del Sur.

Esta distinción de Norte y Sur, medido a partir de los efectos distributivos, es el argumento central que ha sostenido principalmente la Ecología Política Latinoamericana (EPL). Es un campo que emerge con características específicas y particulares de los procesos sociales, históricos, culturales, políticos y epistémicos de SurAmérica<sup>9</sup> y surge como alternativa a las ecologías políticas anglosajonas y francesas. Por ello, parte de nuevas preguntas específicas de la región, siendo un campo que es parte de los procesos sociales, en torno a la cuestión ambiental a diferencia de las demás tradiciones que examinan externamente a SurAmérica como objeto de estudio. Es por ello que la EPL parte desde la construcción histórica ambiental de la región colocando a la colonización como el momento crucial en el cual comienza la heterogeneidad de las sociedades de la región. Por lo tanto, es necesariamente crítica (Alimonda et al. 2017). En ese sentido, es una elaboración político-intelectual de vanguardia porque, intentando responder las problemáticas actuales, también lo hace construyendo un pensamiento alternativo a los dominantes de la modernidad haciendo que, esta vanguardia, esté enraizada en las coyunturas históricas concretas en la cual los actores están inmersos (Alimonda

---

<sup>9</sup> Se considera SurAmérica no sólo a los países de América del Sur, sino a todo el conjunto de países que se encuentran territorialmente ubicados desde México hasta Argentina ya que, la denominación América Latina, no comprende a países como Brasil.

et al. 2017: 37). Se parte de cinco supuestos: las sociedades Suramericanas son diferentes a las sociedades de Occidente central que predica el “modelo de desarrollo y civilización”; esto lleva a una búsqueda de identidad que sólo se puede encontrar en el pasado histórico ambiental (con la colonización como bisagra); por ello, la referencia a una realidad geohistórica de acumulación por desposesión que trasciende las fronteras nacionales; la desconfianza en las herramientas teórico-prácticas de las ciencias sociales tradicionales establecidas; y la ubicación en la frontera de la construcción del conocimiento “establecido” proponiendo, en cambio, un conocimiento crítico y revisionista. Es por eso también que la EPL toma distancia de la conceptualización más tradicional del desarrollo sustentable, sino que, situado en la distribución ecológica Norte-Sur, conduce a una política de la diferenciación poniendo énfasis en la construcción de modos de vida alternativos que se basen en las condiciones ecológicas de los territorios culturales (Leff 2017). En complementación a la EPL, la denominada ecología de los pobres (Martínez Alier 2007) sostiene que los mismos, a pesar de no siempre reivindicarse ecologistas, son uno de los mayores defensores de la conservación de los recursos y de un ambiente limpio en diversos contextos. En este sentido, los pobres tienen mejores posibilidades de defender sus intereses en el campo no-económico y, los conflictos ecológicos, son arenas donde los pobres conquistan expresiones a través de muchos discursos los cuales expresan valores no-económicos. En el conflicto inevitable entre economía y ambiente, hay una posibilidad para estudiar la ecología de los pobres que se ha convertido en una fuerza poderosa a favor de la sustentabilidad y que se transforma en movimiento de justicia ambiental (Martínez Alier 2007).

Si bien se sostienen la mayoría de las premisas que la EPL y la ecología de los pobres sostienen, estas visiones tienen una caracterización problemática sobre el rol del Estado. Éste, al ser parte muchas veces de la degradación social y ambiental, ha quedado estático en los análisis de su rol. Es decir, se ha analizado de forma monolítica que no posee contradicciones en su interior y que, al mismo tiempo, tiene políticas coherentes y direccionadas. Sin embargo, al contrario de esta afirmación, el Estado no sólo no es monolítico, sino que, por el contrario, es profundamente heterogéneo y contradictorio. Es, justamente, que esta heterogeneidad intraestatal se enlaza con los efectos distributivos ya que el rol de las políticas públicas es central en la distribución de estos efectos (Gutiérrez et al. 2018). Es por esto que se considera a las políticas ambientales como una acción central en la resolución o no de

conflictos socioambientales que, a su vez, involucra a un conjunto de actores que no son necesariamente estatales. Es en esa contradicción que pueden generarse coaliciones Estado-sociedad que construyan una visión mínima en torno al conflicto socioambiental desde el cual, a partir de ésta, se activen posibles soluciones (Gutiérrez et al. 2018).

### **III. Crisis, residuos y políticas públicas mediante...**

La relación entre naturaleza y sociedad, vista en el punto anterior, es posible reconocerla en una multiplicidad de ejemplos. En este artículo nos interesa abordarla desde la problemática de la gestión de residuos y sus consecuencias socioambientales. Indudablemente, este caso a su vez puede ser analizado desde múltiples enfoques teóricos.

Como se detalló en el punto anterior, desde enfoques más estructuralistas la problemática de los residuos forma parte de un conjunto de injusticias socioambientales consecuencia de la división Norte-Sur (Sachs 1999, Alimonda 2007). Estas injusticias son resistidas, padecidas o abordadas por movimientos sociales o ambientales que a partir de su acción conforman nuevos espacios o de reterritorialización del espacio que habitan (Svampa 2012, Soto y Bridshaw 2019).

Otros enfoques, vinculados al análisis de políticas públicas, abordan la problemática de los residuos desde diversas aristas que en ciertas ocasiones no se abordan desde el estructuralismo. Vínculos y dinámicas entre ambiente, actores y políticas públicas pueden analizarse a nivel regional desde un enfoque de políticas públicas. Así, se evidencia que estas dimensiones en reiterados casos comparten muchas similitudes por toda la región latinoamericana (Brandão y Gutierrez 2018). A nivel nacional es posible trazar el mismo paralelismo ya que a lo largo y ancho del territorio y, con grandes diferencias en cantidad de habitantes o tamaño del Estado, la problemática de los residuos atraviesa rasgos comunes en municipios o provincias con indicadores sociodemográficos distintos (Saidón 2020).

Un denominador común para esta situación es la crisis socioeconómica y política que la región atravesó a comienzos de los 2000. Buena parte de los casos en los cuales se estudia la problemática de residuos y configuración de los actores, emergen a partir de las consecuencias de dicha crisis (Brandão y Gutierrez 2018). Esto es importante ya que explica buena parte de la nueva

normativa que, en el caso de Argentina, se estructura a partir del 2004 con la ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Urbanos (GIRSU) que incorpora, con una perspectiva de contexto, a actores en situaciones de vulnerabilidad social vinculados a la problemática de residuos (Saidón 2020). En esa línea, este artículo es un aporte empírico más que da cuenta de esta situación.

Argentina, al ser un país federal, gran parte de las competencias y responsabilidades de servicios públicos se encuentran descentralizadas. Entre ellas, la responsabilidad por la recolección y disposición final de los residuos. Esto significa que “la cuestión de los residuos” es un tema central en las agendas gubernamentales de los municipios ya que, al mismo tiempo, representan buena parte de su ejecución presupuestaria y que, generalmente, involucra más de una secretaría a cargo (Saidón 2020). Pero al mismo tiempo, con el impulso de la legislación de GIRSU, muchos municipios tendieron a incorporar una perspectiva de inclusión social frente a recolectores, cartoneros, clasificadores, etc. ya que la problemática de los residuos se había convertido en un sustento de vida (o supervivencia en algunos casos) desde la crisis del 2001. Combinando la preocupación por el ambiente y la salud pública con la preocupación por la inclusión social de los trabajadores informales que actuaban en los circuitos de reciclaje (Brandão y Gutierrez 2018).

Estos casos han sido abordados por trabajos que analizan distintas facetas de esos contextos de desigualdad social y ambiente y cómo, desde distintas vías, terminan siendo actores centrales en el proceso de gestión de residuos. Ya sea por la experiencia del emprendedurismo (Gutierrez y Stevanato 2020, Shammha 2020) o las movilizaciones de base (Montera et al. 2018, Moreno 2020) los actores sociales en contexto de vulnerabilidad son uno de los actores principales.

Con estos actores sociales, sumamos al análisis a los actores estatales que muchas veces coordinan, impulsan o descoordinan y frenan iniciativas impulsadas para resolver la gestión integral de los residuos. Por la capacidad de decisión que poseen, también son actores igual de importantes que los anteriores. Diversos trabajos abordan esta cuestión (entre ellos este artículo) y reflejan la importancia de los actores estatales a la hora del avance o retroceso en algunas políticas direccionadas a este tema (Saidón 2020). Vale aquí hacer una distinción analítica. Consideramos a la coordinación entendida desde dos tipos distintos y entrelazados, la coordinación horizontal y la vertical (Acuña 2019). La primera refiere a la coordinación entre áreas de políticas públicas mientras que la segunda remite a la coordinación entre niveles de

gobierno: federalismo, gobierno multinivel y coordinación de jurisdicciones que muestran relativa autonomía. En complementación, la coordinación para confluir en una convergencia de políticas públicas requiere de una instancia anterior, señalada por Martínez Nogueira (2010): la coherencia de las mismas.

Así, esta coordinación y coherencia de políticas públicas que intentan llevar adelante los actores estatales en conjunción con actores no estatales, abre una ventana teórica gigantesca. En este artículo, me interesa entender la dinámica de este vínculo desde la noción de coaliciones Estado-sociedad (Gutiérrez 2018) por dos motivos: el primero es realizar un análisis micropolítico, es decir un estudio de caso con problemas y dinámicas específicas y, el segundo, porque considero que el Estado no es una unidad monolítica sino un conjunto contradictorio que muchas veces presenta objetivos e intereses diversos. En estas contradicciones, es posible que actores sociales establezcan vínculos con actores estatales en temas específicos y particulares (en este caso, la problemática de los residuos) y “el Estado” a través de distintos actores que lo representa, pueda ubicarse en ambos lados del conflicto. Así, estas coaliciones Estado-sociedad son grupos de actores sociales y estatales que comparten una visión mínima sobre un problema de política pública y la solución a ser aplicada que se conforman y confrontan (Gutiérrez 2017). Este artículo muestra que la dificultad de conformar esta “visión mínima” entre actores sociales y actores estatales (lo que no significa que no ha existido coalición sino que no la adecuada en términos de “visión mínima”) es uno de los principales factores que explican, en el caso del Vertedero de San Carlos de Bariloche, la prolongación de la problemática a través del tiempo.

#### **IV. El Vertedero de San Carlos de Bariloche: la reproducción del problema socioambiental**

La crisis económica, social y política que Argentina atravesó durante el período 2001-2003 significó indicadores sociales extremos que no se habían experimentado nunca antes en la historia. Los niveles de pobreza y de indigencia variaron de provincia en provincia. En Río Negro, los índices fueron en línea con los nacionales y, desagregadamente, también lo fueron para la ciudad de San Carlos de Bariloche. Estos números son importantes para

explicar uno de los puntos de partida a la problemática que hoy, dos décadas después, sigue abierta a pesar de múltiples acciones que buscaron resolverla. El Vertedero municipal de la ciudad de San Carlos de Bariloche hoy figura entre uno de los 50 más contaminantes del mundo según un informe del Waste Atlas (2014) pero esta problemática no es nueva sino que, sostenidamente en el tiempo, se ha consolidado. Es a partir del año 2001 que el Vertedero, lugar geográfico donde se venían depositando los residuos de la ciudad, vinculó pobreza y degradación ambiental:

En el 2001 se empieza a laburar desde el Estado. El principal objetivo era sacar a los niños de ahí porque se veían un montón y, a su vez, empezar a generar lazos para hacer la Asociación de Recicladores de Bariloche (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

La situación social extrema tuvo enormes impactos, fundamentalmente, en los sectores más vulnerables. Tanto así que los residuos de la ciudad se transformaron en materiales de subsistencia para aquellas familias que no podían acceder a condiciones básicas de vida (entre ellas, el acceso a la alimentación). La problemática del Vertedero municipal comenzó a tener visibilidad cuando aumentaron día a día la cantidad de niñas y niños que se visualizaban entre los residuos en busca de alimentos, ropa y demás objetos, además, considerando que en época invernal puede las temperaturas pueden registrar más de  $-10^{\circ}\text{C}$ . Ubicado en la zona alta de la ciudad, el Vertedero comenzó sin pausa a transformarse en uno de los problemas socioambientales de mayor impacto y gravedad (De Paz et al. 2016.).

Si bien al comienzo la ubicación geográfica del Vertedero no representaba un riesgo social (Painehual et al. 2017), el crecimiento demográfico y la restricción de acceso a la propiedad de la tierra hicieron que, actualmente, linde con barrios que han ido expandiéndose como se ve en la Figura 1. Según Sánchez, Sassone, y Matossian (2007) el barrio 2 de abril que es todo el que linda con el Vertedero, cuenta con el mayor porcentaje de niños, así como las condiciones sociales más desfavorables de la ciudad en términos de cobertura de salud, nivel de instrucción, asistencia escolar, desocupación, hacinamiento y Necesidades Básicas Insatisfechas en general.

Actualmente, en la ciudad el sistema de recolección es público y lo gestiona el gobierno local desde distintas Secretarías que se han ido modificando. A la

fecha de la escritura de este artículo (2019), las tres agencias que tienen competencias (sin una clara delimitación de responsabilidades) son la Jefatura de Gabinete, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Medio Ambiente. Al mismo tiempo, se estima que la ciudad genera alrededor de 120 toneladas por día (44.000 al año). Se estima, ya que no hay una pesaje real de la cantidad de residuos que ingresa al Vertedero, sino que el municipio realiza un cálculo de cantidad de camiones recolectores por día<sup>10</sup>. Esta cantidad de residuos está explicada de una manera clara en Painehual et al. (2017: 149):

Promediamos 500 kilos, es decir, media tonelada por metro cúbico. La cantidad de residuos producida en Bariloche en un año ocuparía entonces 88.000 metros cúbicos. Supongamos, exagerando, que la plaza del Centro Cívico tiene 1500 metros cuadrados. Para darnos una idea, si apilamos todos los residuos del año en la plaza del Centro Cívico se haría una pila de casi 59 metros de altura, donde sólo asomaban los 10 metros superiores de la torre del reloj, que tiene 69 metros (aunque seguramente quedaría tapada si tenemos en cuenta el aumento de residuos durante las temporadas de turismo). Y eso, sólo en un año. Lo peor es que la proyección es alarmante. La cantidad de desechos se supone que aumentará, tanto por el aumento de la población como por la producción per cápita de residuos, producto de un aumento del consumo.

A partir de esta breve información, para explicar los 18 años de trayectoria que aquí se analizan, lo primero que hay que advertir es que la situación se haya agravado durante el tiempo no significa que haya sido de una forma lineal y monótona. Al contrario, como en general sucede en casos que involucran una interacción tan grande de actores (como muestra la Figura 2), la heterogeneidad ha marcado la trayectoria y, a pesar de seguir siendo uno de los principales problemas socioambientales de la ciudad, se destacan múltiples experiencias que han marcado posibles soluciones pero que, al mismo tiempo, han sido parciales e insuficientes. Para organizar toda la in-

---

<sup>10</sup> “No hay datos, los últimos son del 2008. Se controla desde la aproximación de entrada de camiones. Hay una balanza pero está rota. Hay 17 rutas entonces servicios públicos pueden calcular desde ahí. No hay un monitoreo. Es más las rutas son un mapa con resaltador” (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

formación disponible teniendo en cuenta esto, se dividirá a partir de tres actores clave (la Asociación de Recicladores de Bariloche —ARB—, el Estado municipal y los actores privados) y, así, se construyen la argumentación desde la conceptualización de coaliciones Estado-sociedad para evidenciar que es la falta de acuerdos sobre una visión mínima de resolución de la problemática lo que ha hecho, hasta el momento, que las soluciones sean parciales y no definitivas.

#### *IV.a. La Asociación de Recicladores de Bariloche (ARB)*

Como analiza Moreno (2020), para las organizaciones de base del Conurbano bonaerense vinculadas a problemáticas de rellenos sanitarios, estas se han convertido generalmente, en los últimos años, en protagonistas de la resistencia ambientalista. Son los actores que habitan y trabajan en los territorios en conflicto los que componen estas organizaciones de base. Es por ello que estas organizaciones actúan fundamentalmente a nivel local y se caracterizan por ser actores no-estatales (Bailey y Bryant 2005) como en el caso de la Asociación de Recicladores de Bariloche (ARB). En un trabajo extraordinario del voluntariado universitario de la Universidad Nacional del Comahue titulado “Un día más... ARB, una historia de conciencia y dignidad” (Paineuhual et al. 2017) se recopila y detalla la historia de la Asociación. Tomando de base este trabajo y complementándolo con entrevistas a actores vinculados a la Asociación se afirma que la ARB es un actor central en esta problemática.

En primer lugar, la Asociación nace formalmente en el 2003 a través de un convenio firmado con el municipio en el cual se la autorizaba a ser la única en realizar tareas de recuperación y venta de materiales que llegaban al Vertedero (2017: 71). En este sentido, durante todo el proceso esta situación no fue ni lineal ni fácil ya que surgieron dificultades de distinto tipo pero, sin embargo, las casi 60 familias que comenzaron con el proceso, se sostuvieron en el tiempo:

Siguen los 58 trabajadores después de 17 años, con momentos buenos y malos. Es una tarea muy hostil también. Los empleados municipales tienen compensaciones extraordinarias por trabajo insalubre y la Asociación no. Son personas que están revolviendo la basura, con todos los riesgos (abrir una bolsa, pincharte con una aguja,

etc.) (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

En el año 2007, la ARB se acerca al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el fin de potenciar su trabajo como asociación:

En 2007 se arma la personería jurídica (estatuto, papeles, etc.) y se acercan al Min de Desarrollo. Es un objetivo común en pos del beneficio de todos. Esto organizó el trabajo individual de cada uno y potenció la recolección como una vía de trabajo (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

A partir de este hecho, la ARB comenzó un recorrido de avance que en el año 2010 se materializó en la construcción de una planta de clasificación dentro del Vertedero con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apuntaba a la consolidación del programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2005) en todo el país y uno de ellos fue el Vertedero municipal. Si bien, en un comienzo fue un logro significativo, no lo fue sin problemas:

Con el financiamiento BID (municipios turísticos) se hizo el relleno y la planta de clasificación. El problema es que es un paquete unificado que no tiene en cuenta las características particulares de los lugares que después hacen que no se pueda aplicar. Paquete armado que viene con tres corrientes: compostaje, secos y húmedos. Todo equipamiento para esas tres patas. Pero sin tener en cuenta la situación del lugar (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

Es así como la planta de tratamiento se convirtió en un problema a solucionar más que una solución definitiva a la problemática de la ARB de mejoramiento de las condiciones de trabajo y de aumento de la productividad tecnificando los procesos (Painehual et al. 2017, De Paz et al. 2016)<sup>11</sup>. Al

---

<sup>11</sup> En el documental “Un día más...” realizado por un proyecto de voluntariado de la Universidad del Comahue, se recopilan los testimonios de las y los integrantes de la ARB sobre los problemas de la nueva planta de reciclaje: <https://www.youtube.com/watch?v=bloAN4GdBTg> (minuto 10).

mismo tiempo resolvió, en parte, la recolección en el manto por parte de los recicladores que, aún en época invernal, separaban siempre en la intemperie:

... y después vino la famosa planta enlatada kirchnerista que está toda mal hecha. No analizaron antes de construirla. Hicieron una versión enorme mal hecha. Hoy laburan en el manto de vuelta. Muchos factores hicieron que fuera una guita tirada sin sentido vinculado a lazos de corrupción que luego nos enteramos (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

Con la planta en pie, la recolección en el manto no se resolvió totalmente pero sí en parte. Estas dificultades son las que han llevado a la ARB a ser una organización de base que actualmente posee prestigio social y una gran vinculación con todo tipo de instituciones públicas y privadas que ha resultado la clave para el sostenimiento de la asociación y de la tarea de reciclado como sustento de vida para 60 familias:

Ellos siguen siendo los actores centrales de las cuestiones. A pesar de todas las dificultades, se sientan a dar charlas con cualquiera, se sientan a debatir con cualquiera. Son personas que se empoderaron con la actividad y se defienden, y defienden mucho más que otros sectores de la sociedad que miramos para otro lado con la problemática de la basura. Y es el sector más vulnerable de la sociedad la que más nos termina protegiendo de la problemática de los residuos. Y eso es el mayor capital que tenemos, el capital humano. El grupo es lo que más rescato. Y después, los gobiernos oscilan (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

#### *IV.b. El rol del Estado municipal y la ciencia*

##### **El Estado municipal**

La ciudad de San Carlos de Bariloche, entre el 2010 y 2013, comienza un programa integral para la gestión de los residuos con una serie de políticas públicas. Se aprueba en el 2010, con la Ordenanza 2062, el plan de

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y, a su vez, con la Ordenanza 2147 se vota un Plan de Clausura del Vertedero Municipal con el objetivo de convertirlo en un relleno sanitario controlado (todavía no se ha logrado). Durante 2011 avanza un Plan de Ordenamiento Territorial (que sigue hasta la actualidad) para obtener la información que permita diseñar una gestión integral de residuos y, finalmente entre 2012 y 2013 se aprueba, junto al Ministerio de Turismo de la Nación, un préstamo del BID para municipio turísticos para ejecutar la clausura del vertedero mediante reconversión en relleno controlado. Todas estas políticas han avanzado en algún aspecto a la situación extrema del 2001 pero no han sido suficientes fundamentalmente porque estas políticas han sido implementadas de manera parcial:

El basural ya está clausurado, donde se dispone es un lugar específico que se hace eso, pero es más bien un vertedero controlado. Porque un relleno sanitario debería tener un tratamiento de livixiado, un tratamiento de los gases, tratamiento de los flujos controlados y hoy no es tan así. El lixivado por ejemplo hay que bombearlo y llevarlo a la planta de lixivados y como no está la bomba no se está haciendo (...) Implica un montón de plata para enterrar la basura, porque no se hace otra cosa. En lo que se recolecta en la ARB es muy poquito con respecto a lo que se genera (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

En este contexto, actualmente el gobierno municipal está planificando un Plan de Sustentabilidad Urbana para avanzar sobre estas políticas pero, sin embargo, dadas las experiencias anteriores existe desconfianza entre los distintos actores en la implementación de dicho Plan:

El tema está en agenda y en el 2020 forma parte de la agenda gubernamental bajo la propuesta de la Sustentabilidad Urbana. Pero siempre está la limitante del presupuesto (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

El municipio no nos convocó en el plan de sustentabilidad 2020. Y eso de que van a solucionar el tema con esos planes lo escucho hace 20 años y nunca lo solucionan. Te lo digo así porque es la realidad

(Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

Como se describió en la primera sección, el rol del Estado en la conformación de las coaliciones Estado-sociedad se da fundamentalmente dentro de las tensiones entre las distintas agencias estatales dado que, dentro de estas, hay actores que probablemente tendrán una posición similar a la de los actores de la sociedad y conformarán una visión mínima sobre la problemática socioambiental que permite construir la coalición. En el caso analizado estas tensiones son muy visibles. En primer lugar, existe una tensión vertical (Gutiérrez et al. 2018) entre el Estado Nacional y el Estado provincial con el Estado municipal:

Hemos hecho espacios de toda índole. Si el Estado municipal no acompaña, no sirve. Y las veces que mandaban alguien de Ambiente, el acompañamiento fue tibio. Porque siempre mandaban gente que tiene poca competencia en la recolección (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

En segundo lugar, y más fuertemente, se nota en todos los actores entrevistados una identificación con tensiones interburocráticas que se dan hacia adentro del propio municipio ante la delimitación poco clara y superposición de competencias en la gestión de los residuos:

El municipio tiene idas y vueltas eh. Tiene contradicciones también (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

Medio Ambiente no tiene la infra ni el personal para todo eso (...) Si vos ves en las partidas sigue siendo de Medio Ambiente pero en el organigrama ya está que es de Jefatura [de Gabinete]. Eso tiene la ventaja de que Jefatura tiene línea directa, pero Jefatura no tiene un área técnica que sepa de la recolección de residuos. Capaz tiene más personal de maquinaria pero no un profesional que sepa gestionar un relleno sanitario. Capaz tiene la autoridad pero no tiene el área técnica. Y Servicios Públicos que se dedica a la recolección, a las rutas, los recorridos (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

Nosotros participamos en GIRSU pero sin sentido. Nos mandaban gente del municipio que no tenía la competencia para resolver el tema. Nosotros queríamos hablar con alguien que tenga la competencia para resolver este tema y nos mandaban al Secretario de Ambiente que no podía hacer nada. Entonces nos cansamos porque perdíamos el tiempo (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

Estas tensiones interburocráticas son las que explican el principal obstáculo por parte del Estado municipal en la resolución de la problemática. Diversas políticas públicas se han desarrollado (puntos verdes, recolección diferenciada y educación ambiental) pero con una notoria discontinuidad. Además, todas tuvieron un acotado impacto que se refleja en la descoordinación entre las distintas áreas de gobierno que tienen algún tipo de competencia con la cuestión de residuos:

Porque hoy en día son las distintas áreas en su tema y no hay alguien que coordine todas las partes. No hay un actor que pueda coordinar las distintas partes y que tenga la profesión o conocimiento necesario para saber qué protocolo hace falta, qué seguimiento, colaboración con la ARB para que consigan mejor opciones para la comercialización de los materiales (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

Actualmente, el municipio realizó un Plan de Ciudad Sustentable 2020 que se presentó durante el presente año y que pretende abordar los distintos problemas ambientales (entre las cuales uno de los ejes es el Vertedero). Uno de los objetivos con esta planificación integral es, además, armonizar las competencias y responsabilidades entre las agencias públicas para que en vez de superposición, como actualmente existe, exista una complementación.

### El rol de la ciencia y tecnología

En la última década, Río Negro cuenta con la particularidad de un creciente y sostenido aumento de Investigación + Desarrollo (I+D) y que, al mismo tiempo, buena parte de ella se encuentre ubicada en la ciudad de

S.C. de Bariloche. En este sentido, Río Negro es la tercera provincia en el ranking de personal dedicado a Ciencia y Tecnología (CyT) por cada 100.000 habitantes lo que representa, a su vez, una de las ramas productivas de mayor aumento en el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia (Ministerio de Hacienda de la Nación 2017: 31). Así, en Bariloche la ciencia y tecnología generaba, para el año 2017, el 10% del PBI local y que crece de manera sostenida hasta la actualidad (Painehual et al. 2017: 102).

En este contexto, diversas instituciones de CyT han participado de alguna manera ya sea con las políticas de GIRSU, la ARB o la medición de contaminación en el Vertedero. Dos de ellas han sido la empresa pública INVAP y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que actualmente están desarrollando, junto a la ARB, la generación de valor agregado para la producción del material reciclado:

También una máquina de triturado de plástico (promovido por INVAP e INTI) empezó a generar una experiencia como la del Garrahan (hacer productos a partir del plástico). Es decir, dar un valor agregado (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

Por otra parte, las Universidades de Río Negro (UNRN) y Comahue han tenido una participación muy estrecha fundamentalmente con la ARB. Como se mencionó anteriormente, la Universidad del Comahue (UNCo) realizó un trabajo extenso y detallado sobre la ARB que han aportado una gran cantidad de testimonios y datos en torno no sólo a la Asociación sino a la problemática de los residuos que ha sido utilizado, también, para campañas de concientización para el conjunto de la sociedad. Algunas de estas iniciativas fueron “Separar y reciclar con la ARB” y la donación de fondos para la compra del camión recolector de la ARB. En complementación, estudiantes y docentes de la UNRN se encuentran participando desde el 2014 en la Mesa GIRSU aportando desde la CyT herramientas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver más en <https://www.unrn.edu.ar/noticias/La-UNRN-participa-de-la-Mesa-GIRSU-496>.

#### *IV.c. La particularidad del sector privado*

El sector privado de Bariloche es otro de los actores centrales en torno a la cuestión de los residuos al ser grandes generadores de los mismos. Es por ello que las acciones que tenga este sector puede tener una repercusión grande y es, por ejemplo, en el caso de la ARB en donde los grandes generadores tienen un vínculo muy estrecho:

Ahí fue cuando conocimos a las chicas de la ARB, por una cuestión de empatía. Ya que el municipio no hacía nada, ahí accionamos. Como tenemos un nombre dentro de la ciudad como empresa (porque todos en algún momento pasaron por el Centro del Copiado alguna vez, hace 27 años que estamos acá), lanzamos esa campaña y la gente se prendió muchísimo. Tuvimos un impacto importante porque lo medimos con la ARB: tuvieron un 10% en la separación. La ARB en ese momento trabajaba en el manto (ahora empezó otra vez), entonces llegaba el camión y estaba todo mezclado y juntaban poco. A partir de la campaña la gente empezó a separar más (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

El sector privado, a través de la Cámara de Comercio que nuclea los principales sectores productivos de la ciudad, es hasta la actualidad uno de los factores que explica el sostenimiento económico de la ARB ya que, al ser una ciudad volcada en gran parte al turismo, sectores productivos (el cervero y el chocolatero) y de servicios (el Grupo Alliance que engloba a los locales nocturnos y el sector gastronómico) generan una cantidad considerable de residuos diarios que, a través de la Cámara de Comercio, los reciclables se buscan introducirlos en la cadena de la ARB o indirectamente a través de campañas para el aumento de reciclables a nivel hogares. El incentivo principal de este sector fue la Responsabilidad Social que, en los últimos años, ha tendido a direccionar acciones vinculadas a la protección del ambiente vinculado a la desigualdad social:

Todo el presupuesto del año 2012 comercial lo metimos en un programa de responsabilidad social con la ARB (fueron videos de primera persona con las trabajadoras de la ARB) (...) fue una campa-

ña muy linda y nosotros nos volvimos abanderados de la separación, fuimos los primeros en ese sentido (ahora hay otros promovidos también por la Cámara de Comercio: Alliance lleva camiones directamente por ejemplo). Y no hubo una política de acompañamiento [por parte del gobierno municipal] en ese sentido, sino que fue una suma de voluntades que fueron haciendo esto y que, al mismo tiempo, fue parte de discusiones y promociones internas dentro de la Cámara. Fuimos directamente con las empresas y empezamos a contactarlos con la ARB e hicimos un circuito de ganar-ganar para todos (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

En consecuencia, la Cámara de Comercio como núcleo de los grandes generadores de la ciudad tiene una política direccionada y sostenida en el tiempo en torno a la separación de residuos colocando a la ARB como el actor clave en la cadena de disposición final. Como se remarca en la entrevista, esta política del sector no ha sido acompañada con políticas públicas que la potencien. Es por esto que el rol del sector privado es particular ya que, en algunas de las acciones que se impulsan, juegan un rol paralelo con competencias que están asignadas al sector público como lo fue el caso de los puntos verdes:

Hicimos dos puntos verdes en el Este como modelo para llevarlo a 102 juntas vecinas. Nosotros personalmente hicimos la cartelería, la campaña, todo con bombo y platillo. Se rebalsaba de cosas los puntos verdes y la ARB no daba abasto para la recolección. Y empezamos a tener tantas quejas de los vecinos que lo tuvimos que sacar (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

## **V. El Vertedero en perspectiva comparada: los casos del Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)**

En las secciones anteriores se ha abordado el caso del Vertedero de la ciudad de San Carlos de Bariloche (Río Negro) pero, como ya ha sido estudiado por numerosos trabajos, el problema de la disposición final de los

residuos, de su gestión y del impacto ambiental que tiene para distintos ecosistemas como así, también, en la sociedad (principalmente en los sectores más vulnerables) es un problema de extensión y no sólo del caso aquí trabajado con más profundidad. Para ello, aquí se compara con las experiencias que se han dado en el Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en relación a los mismos temas y problemáticas.

En primer lugar, desde una contextualización regional, podemos afirmar que los regímenes de gestión de residuos y las políticas que se han diseñado a nivel nacional para ello, están vinculados al modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) del Norte global (Brandão y Gutiérrez 2018). A su vez, la provincia de Buenos Aires tuvo un rol de liderazgo en la política nacional de GIRSU lo que significó un rol central en la discusión normativa pero, además, las organizaciones de base compuestas centralmente por cartoneros y trabajadores vinculados a los residuos fueron parte en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de la construcción de esa normativa (Brandão y Gutiérrez 2018).

Así, estos casos nos permiten comparar con situaciones que temporalmente han sido anteriores y, al mismo tiempo, nos permiten observar cómo han resultado (o no) desde su experiencia con particularidades propias. Así, la crisis ambiental de los rellenos sanitarios en RMBA emerge a fin de la década del 90 cuando llegan a su capacidad límite y el aumento de denuncias vinculada a contaminación ambiental hizo insostenible su situación (Montera et al. 2018). La mayor parte de la disposición final, ante esta situación, los recibe el predio de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) creada en el año 1977. En la actualidad, el CEAMSE es el relleno sanitario que recibe los residuos de 32 de los 40 distritos del conurbano bonaerense en los cuales, los mismos, han adherido a partir del 2004 a los tres ejes de la Ley GIRSU: reducir, reutilizar y reciclar (Gutiérrez 2015: 15). Por lo tanto, a partir de los tratamientos para abordar las normativas de GIRSU en los distintos distritos, la experiencia de CABA y La Plata marca una interesante experiencia por la cual los actores que promovieron este cambio hacia GIRSU fueron principalmente la organización de recuperadores y ONG ambientalistas, apoyados por legisladores, académicos y otras ONGs (Montera et al. 2018). No sin contradicciones y tensiones entre el pasaje del viejo al nuevo proceso de gestión, estos casos nos permiten reflejar, a diferencia del caso del Vertedero aquí estudiado, una diferencia en el trato de un actor central para la resolución del conflicto: las organizaciones

de base vinculadas a situaciones de injusticia ambiental en temas relacionados a residuos urbanos (Moreno 2020). Las mismas, al actuar principalmente en el ámbito local, conocen profundamente la dinámica social y política del problema en cuestión ya que son los principales afectados por esa situación.

## **VI. Reflexiones finales: la imposibilidad de una visión mínima**

Como se argumentó en la primera sección y, en complementación, con la información empírica expuesta, para el caso que aquí se analiza podemos aproximarnos a la hipótesis de que todos los actores intervinientes en este conflicto socioambiental (entendido como el principal problema ambiental de la ciudad) no han podido sintetizar una visión mínima en torno a posibles soluciones que armonicen la relación entre sociedad-ambiente-desigualdad. Si bien han existido experiencias puntuales y parciales de políticas que han logrado coordinar la participación de todos, la mayoría de las acciones han ido por otro camino. El principal actor apuntado como el responsable de bloquear la síntesis de una visión mínima, es el estatal, más puntualmente, el Estado municipal:

No está en la lista de prioridades del Estado. Vos hablas con ellos y siempre están haciendo, siempre la ARB, todo, todo. Pero nunca quisieron resolverlo verdaderamente (...) el principal obstáculo y es el principal actor para resolverlo (el Estado municipal). Desde lo privado podemos empujar pero nosotros nos dedicamos a nuestra empresa (...) estamos medio cansados con el municipio. Ahora vamos a ver que tienen el concejo dividido. El vertedero es un tema político, simple. Se resuelve con voluntad política. Convengamos que el tema de basural es un tema en todo el país, pero hay ejemplo en todos lados de soluciones exitosas (...) la municipalidad tiene que armar una mesa seria de trabajo y esto se resuelve. A sería le llamo que estén el Intendente, el Secretario de Gobierno (Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30/11/2019).

Hubo mesas de gestión de distinto tipo pero la suspendimos el año pasado porque nos cansamos. Es tiempo y fue el cuento de la buena pipa. Además nos exponemos. Yo soy técnico de gestión e

íbamos y no pasaba nada. Nosotros convocamos a muchos actores, dándole seriedad al espacio y no había respuestas. Y entonces, después el empresario, el vecino, se cansa también porque ve que no hay respuestas entonces deja de venir. Así terminamos haciendo nosotros las cosas. Hicimos convenios con privados, puntos verdes paralelamente al municipio. Y fuimos boicoteados también. Y hay un momento que nos cansamos también, porque no podemos pelear con ese monstruo, no es nuestra potestad (Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30/11/2019).

En tanto el Estado municipal, al interior de su estructura, también posee una imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las distintas agencias lo que también dificulta una posición más clara y homogénea por parte de éste. Un ejemplo de ello quedó visualizado en la última campaña electoral del 2019 en la cual los candidatos a intendente propusieron soluciones de las más variadas<sup>13</sup>. En suma, hay un vacío entre el Estado municipal y el resto de los actores que están involucrados en el tema que se refleja en el sostenimiento de la problemática aún, incluso, cuando la posiciones son muy similares:

Si el tema es la cantidad de residuos, la solución es trabajar sobre la concientización de clasificación en origen; pero sin que se haga un cuello de botella en la planta por eso también hay que poner a punto la planta. Porque hoy en día son las distintas áreas en su tema y no hay alguien que coordine todas las partes. No hay un actor que pueda coordinar las distintas partes y que tenga la profesión o conocimiento necesario para saber qué protocolo hace falta, qué seguimiento y, también, colaboración con la ARB para que consigan mejores opciones para la comercialización de los materiales (Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25/11/2019).

En complementación y en relación a la literatura propuesta, este caso nos muestra la complejidad y heterogeneidad que tienen los conflictos socioambientales. En primer lugar, este caso refleja uno de los tantos que

---

<sup>13</sup> Ver en <https://www.barilocheopina.com/noticias/2019/08/16/42692-elecciones-municipales-2019-que-piensen-los-candidatos-sobre-el-futuro-del-vertedero>.

expresa los límites del crecimiento (Meadows, Randers, y Meadows 2004) y los problemas que genera la falta de planificación ante el crecimiento exponencial de la población (Ehrlich 1968). Desde una visión catastrofista se puede sostener que el caso del Vertedero es una consecuencia lógica de lo que significa sostener un modelo de desarrollo económico bajo los parámetros actuales de modos de producción y consumo lineal (extracción de la naturaleza, producción, consumo y generación de residuos). Esa visión sostendría que el problema va a empeorar a medida que la población siga creciendo (como se espera para la ciudad) ya que la generación de residuos aumentará al mismo tiempo que se reduce la capacidad de carga del ambiente empeorado, al mismo tiempo, por el nulo tratamiento de lixiviados y gases tóxicos en el Vertedero.

Desde visiones que plantean, por el contrario, que sí pueden coincidir desarrollo económico y protección del ambiente (Brundtland 1987), se puede sostener que el problema no es el crecimiento poblacional en una provincia que tiene una población muy pequeña sino que la coordinación entre políticas públicas y actores sociales no han sido satisfactorias para planificar de una manera más eficiente la gestión integral de residuos. La inclusión del enorme sector científico que posee la ciudad (y que la vuelve una particularidad) a políticas que tiendan a coordinar soluciones posibles junto a los demás actores es la clave para encontrar, a partir de la tecnología (Hajer 1995), formas para proteger y remediar la contaminación del Vertedero. Así, la propuesta de Ciudad Sustentable 2020 es una de las herramientas de gestión que podría darse para una política de modernización ambiental que articule a todos los actores involucrados para la solución de la gestión integral de residuos como principal problema ambiental pero, también, de otras problemáticas ambientales que actualmente afectan a la ciudad (contaminación de lagos, acceso deficiente de muchos sectores a un hábitat ambientalmente sano y limpio, entre otros).

En complementación, desde la Ecología Política Latinoamericana (Alimonda, Pérez, y Martín 2017) se puede poner el eje en el conflicto distributivo por el cual la degradación ambiental afecta principalmente a los sectores más vulnerables que viven lindantes al Vertedero (sectores que, además, en gran parte son descendientes y forman parte de la Comunidad Mapuche). Es por eso que, la falta de solución a esta problemática por parte del Estado municipal, genera efectos distributivos de degradación ambiental a un sector particular y no necesariamente al conjunto de la sociedad. Por eso es, justamente, las políticas públicas las que podrían generar efectos distributivos y ahí está la clave para un camino que tienda a la justicia am-

biental (Martínez Allier 2008). Sin embargo, este caso también nos muestra que no son solo los pobres los que encabezan la defensa del ambiente como sostiene Martínez Allier (2007) sino que, también, aquí se fundamentó que el sector de producción y servicios, en especial sus direcciones ejecutivas, también están comprometidos con ese debate y realizan acciones en ese sentido.

En síntesis, este caso nos ayuda a observar cómo se materializan los debates en torno a la relación entre ambiente y sociedad y todas las aristas posibles que pueden desprenderse de esta discusión. Sostengo a partir de lo expuesto, que el comienzo de cualquier solución posible en torno a este tema, está en la construcción de una visión mínima entre actores estatales, sociales, científicos y privados que permitan diagnosticar el piso desde el cual se puedan pensar posibles soluciones. La propuesta pública de Ciudad Sustentable 2020 es una arena que puede servir para ello aunque, según algunos testimonios, todavía no fueron incorporados todos los actores. Pero es ahí, en una política pública con mirada integral, que pueden resolverse esta y otras problemáticas ambientales buscando una visión mínima del problema para avanzar con posibles soluciones.

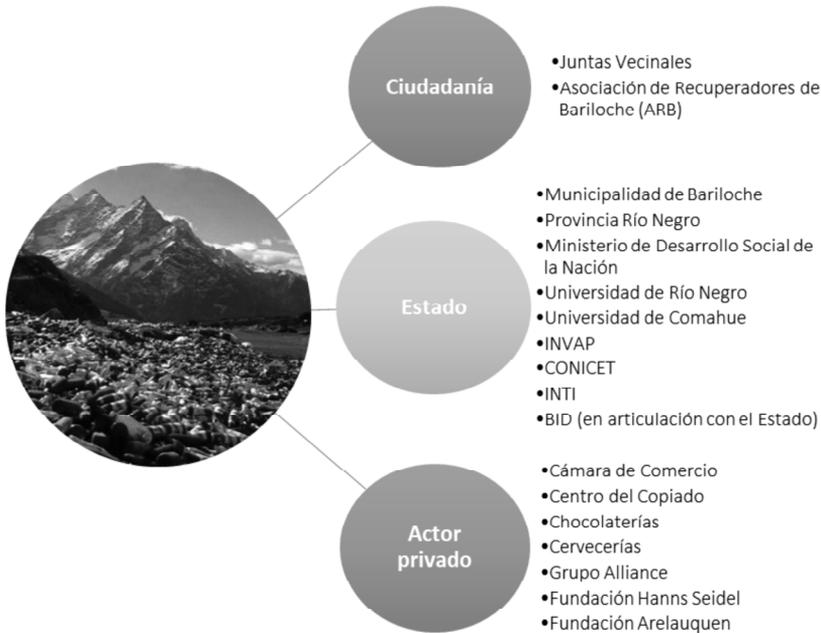
## FIGURA I

Ubicación geográfica del Vertedero Municipal



Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 2**  
Mapa de actores



Fuente: Elaboración propia.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (2019)** “Sobre la Coordinación de Políticas: Importancia y Complicaciones” en XIV Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) celebrado en la Universidad Nacional de San Martín, julio de 2019.
- Alimonda, Hector (2007)** “Introducción: Del sur hacia el norte: economía política del orden económico internacional emergente”, en Girón, Alicia y Eugenia Correa (eds.) *Del sur hacia el norte: economía política del orden económico internacional emergente*. Colección Sur/Sur. Buenos Aires: CLACSO.
- Brandão, Igor R, y Ricardo A. Gutierrez (2018)** “La emergencia de nuevos regímenes de políticas de residuos sólidos en América Latina: los casos de la Argentina y Brasil”, en Schambe, J. Pablo y Francisco M. Suárez (eds.), *Recicloscopio V*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento: Ediciones UNGS.

- Gutiérrez, Ricardo A. (2017)** “The confrontation of society-state coalitions: Native forest protection policy in Argentina (2004-2015)”, en *Revista SAAP* Vol. 11, N°2.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2018)** *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, Buenos Aires, Teseo.
- Gutiérrez, Ricardo A., y Ana Stevanato (2020)** “Por los caminos de la innovación: entre el emprendedurismo”, en Mariana Saidón (ed.) *Explicar la innovación en políticas públicas: La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos*, Buenos Aires: Teseo. <https://www.editorialteseo.com/archivos/18041/explicar-la-innovacion-en-politicas-publicas/>.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010)** “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”. Proyecto de Modernización del Estado. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Montera, Carolina, Itatí Moreno, Mariana Saidón, y España Verrastro (2018)** “Capítulo 6: Las crisis como motores de cambio de las políticas de residuos: Los casos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y La Plata”, en Gutiérrez, Ricardo (ed.), *Construir el Ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Teseo.
- Moreno, Itatí del Rosario (2020)** “Organizaciones de base e injusticia ambiental. La relevancia de las alianzas estratégicas para la incidencia en las políticas públicas. El caso de las políticas de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Gestión y Pública Pública*, Vol. 39, N°1.
- Painehual, Mabel, Fabiola Ertola, Mónica Torres Curth, y Laura Méndez (2017)** *Un día más... ARB, una historia de conciencia y dignidad*, Neuquén: Editorial de la Universidad Nacional del Comahue, disponible en: [http://crubweb.uncoma.edu.ar/archivos/LIBROS%20DIGITALES/Un\\_dia\\_mas\\_ARB.pdf](http://crubweb.uncoma.edu.ar/archivos/LIBROS%20DIGITALES/Un_dia_mas_ARB.pdf).
- Sachs, Wolfgang (1999)** “Sustainable Development and the Crisis of Nature”, en *Living With Nature. Environmental Politics as Cultural Discourse*, Oxford University Press.
- Saidón, Mariana (2020)** *Explicar la innovación en políticas públicas: La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos*, Buenos Aires, Teseo, disponible en: <https://www.editorialteseo.com/archivos/18041/explicar-la-innovacion-en-politicas-publicas/>.
- Shammha, Cinthia (2020)** “El caso de Morón: innovaciones promovidas por el emprendedurismo, facilitado por la modernización del Estado y la participación social”, en Saidón, Mariana (ed.), *Explicar la innovación en políticas públicas: La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos*, Buenos Aires, Teseo, disponible en: <https://www.editorialteseo.com/archivos/18041/explicar-la-innovacion-en-politicas-publicas/>.

**Soto, César Leal y Pablo Canelo Bridshaw (2019)** *La Movilización Social: “Experiencias de Participación Territorial”*, CLACSO.

**Svampa, Maristella (2012)** “Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina”, en *Observatorio Social de América Latina (CLACSO)*, Vol. 13, N°32.

## Entrevistas citadas

Entrevista 1, funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 30 de noviembre de 2019

Entrevista 2, funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche, 25 de noviembre de 2019.

Entrevistado 3, directivo de la Cámara de Comercio de San Carlos de Bariloche, 30 de noviembre 2019.

## Resumen

En este artículo analizo la vinculación entre tres conceptos: ambiente, sustentabilidad y desigualdad. A partir del caso del Vertedero de la ciudad de San Carlos de Bariloche (Río Negro) se analizan los efectos distributivos de las políticas ambientales (o la falta de ellas) en tres actores interdependientes: sociales, privados y estatales (incluido el científico-tecnológico). Reconstruyendo la información a partir de

entrevistas semiestructuradas a actores claves y trabajos bibliográficos que abordan este caso, busco responder la pregunta ¿qué motivos explican que el principal problema ambiental de la ciudad de Bariloche no se pueda resolver? Se concluye que la falta de una visión mínima entre el conjunto de actores a lo largo del tiempo es motivo suficiente para la imposibilidad de resolución del principal problema ambiental de la ciudad.

## Palabras clave

residuos — Estado-sociedad — visión mínima — política ambiental comparada — San Carlos de Bariloche

## **Abstract**

This article analyzes the link between three concepts: environment, sustainability and inequality. From the case of the Landfill of the city of San Carlos de Bariloche (Río Negro), the distributive effects of environmental policies (or the lack of them) are analyzed in three interdependent actors: social, private and state (including scientific-technological). Reconstructing the information from semi-structured interviews

with key actors and bibliographic works that address this case, this article seeks to answer the question, what reasons explain why the main environmental problem in the city of Bariloche cannot be solved? It is concluded that the lack of a minimum vision among the group of actors over time is sufficient reason for the impossibility of solving the main environmental problem of the city.

## **Key words**

waste — State-society coalitions — minimal vision — comparative environmental policy — San Carlos de Bariloche