



UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

“Impacto de la judicialización en las políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios del AMBA. Estudio de casos en el período 2004-2020”

AGOSTINA LAURA CHIODI

DNI 32.479.709

DIRECTORA DE TESIS: ING. MARCELA SANDRA DE LUCA

BUENOS AIRES, MAYO DE 2022

ABSTRACT

En el presente trabajo de tesis se analiza el impacto de los procesos de judicialización — emanados de demandas ciudadanas— en la implementación de políticas públicas vinculadas a la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, en el período 2004-2020.

Se realiza un estudio comparado de pocos casos, examinando tres considerados paradigmáticos: el Caso ACUMAR, el Caso del relleno sanitario de Ensenada y el Caso del relleno sanitario de González Catán. Se estudian las políticas públicas de GIRSU resultantes de los procesos de judicialización de demandas ciudadanas. Se utiliza una técnica cuantitativa de análisis estadístico de datos, a partir del estudio de la tendencia de generación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en cada uno de los casos.

Se corrobora la existencia de una relación causal entre la judicialización de las demandas ciudadanas y la implementación de políticas públicas de GIRSU, que permite generar un impacto en la realidad ambiental de esos territorios.

ÍNDICE

A-INTRODUCCIÓN	5
B-PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	6
B.1-OBJETIVO	9
B.2-METODOLOGÍA	10
B.3-VARIABLES.....	12
C-REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	14
D-MARCO TEÓRICO	16
D.1-JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA	17
D.2-CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
D.3-HIPÓTESIS	22
E- ESTUDIO DE CASOS	24
E.1-CASO CUENCA ACUMAR	25
E.1.1- Políticas públicas- Municipios ACUMAR	31
E.2- CASO RELLENO SANITARIO ENSENADA.....	33
E.2.1-Políticas públicas- Municipios “Región Capital”	38
E.3-CASO RELLENO SANITARIO GONZÁLEZ CATÁN	45
E.3.1-Políticas públicas- Municipio La Matanza	50
E.4-COMPARACIÓN DE CASOS DE ESTUDIO.....	50
F-CONCLUSIÓN	56
BIBLIOGRAFÍA.....	61

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N° 1- Área de estudio- Judicialización de Casos de GIRSU en el AMBA. Período 2004-2020”	9
--	---

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1- Evolución cantidad de microbasurales Cuenca Matanza-Riachuelo- Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2020.....	28
Gráfico N° 2- Evolución cantidad de basurales Cuenca Matanza-Riachuelo- Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2020.....	29
Gráfico N° 3- Evolución cantidad de macrobasurales Cuenca Matanza-Riachuelo- Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2020.....	29
Gráfico N° 4- Residuos diarios per cápita dispuestos en rellenos sanitarios de CEAMSE- Municipios Cuenca ACUMAR- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos).....	31
Gráfico N° 5- Residuos diarios per cápita dispuestos en rellenos sanitarios de CEAMSE- Municipios Cuenca ACUMAR- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos).....	32
Gráfico N° 6- Residuos anuales dispuestos en relleno sanitario CEAMSE ubicado en Ensenada y residuos anuales tratados en Planta TMB Ensenada- Período 2004-2020 (expresados en toneladas).....	36
Gráfico N° 7- Residuos ingresados y recuperados en Planta TMB Ensenada- Período 2018-2020 (expresados en toneladas).....	37
Gráfico N° 8- Residuos generados por municipio de Magdalena. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales).....	39
Gráfico N° 9- Residuos generados por municipio de Magdalena. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	39
Gráfico N° 10- Residuos generados por municipio de Berisso. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales).....	40
Gráfico N° 11- Residuos generados por municipio de Berisso. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	41
Gráfico N° 12- Residuos generados por municipio de La Plata. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales).....	42
Gráfico N° 13- Residuos generados por municipio de La Plata. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	42
Gráfico N° 14- Residuos generados por municipio de Coronel Brandsen. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales).....	43

Gráfico N° 15- Residuos generados por municipio de Coronel Brandsen. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	44
Gráfico N° 16- Residuos generados por municipio de Ensenada. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales).....	45
Gráfico N° 17- Residuos generados por municipio de Ensenada. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	45
Gráfico N° 18- Residuos ingresados a relleno sanitario CEAMSE ubicado en González Catán- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales).....	49
Gráfico N° 19- Residuos ingresados a relleno sanitario CEAMSE ubicado en González Catán- Desglose municipio de La Matanza y otros-municipios- Período 2004-2020- (expresados en toneladas anuales)	49
Gráfico N° 20- Residuos generados por municipio de La Matanza. Enviados a disposición final en relleno sanitario González Catán CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)	50



Universidad de
San Andrés

A-INTRODUCCIÓN

La generación y gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos (RSU) constituye un serio desafío ambiental en las grandes ciudades del mundo. Como reflejo de un problema a escala global, la cuestión de los RSU ocupa un lugar de relevancia en la agenda pública a nivel nacional y en especial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Allí se asienta el 40% de la población total del país y se gestionan casi el 50% del total de los residuos generados diariamente.

Actualmente la ciudadanía tiene conciencia acerca de la estrecha relación entre su calidad de vida y la gestión de sus residuos. Éstos son generados en su mayoría en el ámbito privado, pero afectan colectivamente, y es el Estado en sus distintos niveles el encargado de su gestión integral.

La tendencia creciente de generación de RSU refleja la falta de implementación de políticas públicas que fomenten el consumo responsable, la separación en origen, el reciclaje y su consecuente disminución de lo enviado a disposición final en rellenos sanitarios. La falta de planes de gestión a largo plazo genera reclamos por parte de la ciudadanía.

El Estado debe ser garante de los derechos individuales y también de los sociales. A partir de la reforma constitucional de 1994 que incorporó el derecho colectivo indivisible a gozar de un ambiente sano, los jueces comenzaron a incidir fuertemente en la planificación y ejecución de políticas públicas vinculadas a la conservación del ambiente. En este escenario se incorporó la figura del amparo colectivo para garantizar la protección judicial de los derechos sociales.

Es por ello que considero relevante realizar un análisis de los procesos de “abajo hacia arriba”, es decir que emanan de las demandas ciudadanas. En particular aquellos que se encauzan por la vía judicial generando cambios en la agenda pública, y la consecuente implementación de nuevas políticas para la gestión integral de los RSU generados en el AMBA. Resulta clave para comprender los procesos de innovación y mejora de políticas públicas la interrelación entre la sociedad y los decisores estatales.

Para ello en el apartado B se planteará la pregunta y el objetivo de investigación, luego en el apartado C se realizará una revisión de la literatura para analizar y comprender qué respuestas previas se dieron en investigaciones similares en la materia. En el apartado D se presentará el marco teórico y la hipótesis que guiará la presente investigación. Luego en el apartado E se realizará una selección de casos relevantes y se procederá a describir, analizar y comparar los mismos. Por último, en el apartado F, se procederá a brindar una respuesta a la pregunta de investigación, identificando la relevancia de los hallazgos.

B-PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Guiará el presente trabajo de tesis la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida afecta la judicialización de los reclamos ciudadanos a la implementación de las políticas públicas de tratamiento y gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) en los municipios del AMBA en el período 2004-2020?

El objeto de estudio del presente trabajo serán las políticas públicas de GIRSU y/o acciones vinculadas que emanan como producto de procesos de judicialización de diversas problemáticas en 3 casos distintos. Los casos a analizar serán:

1- **CASO CUENCA MATANZA RIACHUELO (2004):** Se analizará cómo afectó la Causa conocida como Mendoza (“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”) a las políticas de GIRSU en los municipios de la Cuenca. Cabe aclarar también que la Causa ACUMAR contempla la aplicación de otras políticas públicas vinculadas a relocalización de barrios vulnerables, limpieza de caminos de sirga, de espejos de agua, provisión de servicios a todos los habitantes de la cuenca, etc. Solo me centraré en las acciones vinculadas a residuos.

2- **CASO RELLENO SANITARIO OPERADO POR LA COORDINACIÓN ECOLÓGICA ÁREA METROPOLITANA SOCIEDAD DEL ESTADO (CEAMSE), UBICADO EN EL MUNICIPIO DE ENSENADA (2006):** Se analizará cómo afectó la Causa “Asociación Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara c/ CEAMSE de Ensenada” a las políticas de GIRSU.

3- **CASO RELLENO SANITARIO OPERADO POR LA COORDINACIÓN ECOLÓGICA ÁREA METROPOLITANA SOCIEDAD DEL ESTADO (CEAMSE), UBICADO EN LA LOCALIDAD DE GONZÁLEZ CATÁN- MUNICIPIO DE LA MATANZA (2005):** Se analizará cómo afectó la Causa n° 2993 (Juzgado Federal n°3 de Morón) a las políticas de GIRSU.

- **Objeto de estudio:** Políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos urbanos
- **Período de tiempo:** 2004-2020
- **Unidades de análisis:** Municipios del AMBA

- ❖ **CASO ACUMAR:** Municipios de la Provincia de Buenos Aires que forman parte de la Cuenca Matanza- Riachuelo: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, , Presidente Perón y San Vicente.

En el presente trabajo de tesis no se analizará el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que también pertenece a la Cuenca Matanza- Riachuelo, sin embargo, es relevante el estudio de los municipios seleccionados por el peso que poseen en la región mencionada.

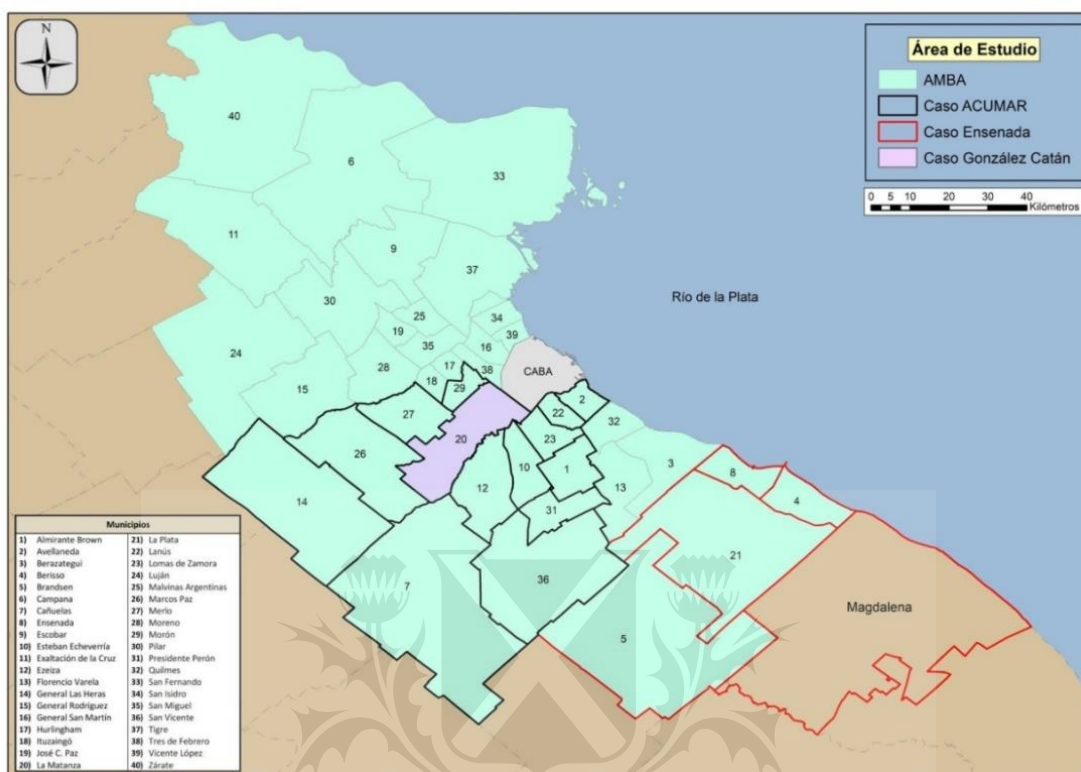
- ❖ **CASO ENSENADA:** Municipios que disponen sus residuos en el relleno sanitario de Ensenada: Berisso, Coronel Brandsen, Ensenada, La Plata y Magdalena¹.

- ❖ **CASO CATÁN:** Municipio que dispone sus residuos en el relleno sanitario de González Catán: La Matanza.

A continuación, se presenta un mapa que permite identificar los municipios bajo estudio en cada uno de los casos.

¹ El municipio de Magdalena no forma parte del AMBA, de todas formas, será contemplado por disponer sus residuos en el Complejo Ambiental Ensenada.

Mapa N° 1- Área de estudio- Judicialización de Casos de GIRSU en el AMBA. Período 2004-2020”



Fuente: Elaboración propia.

B.1-OBJETIVO

El objetivo principal del presente trabajo de tesis es analizar si existe relación entre los procesos de judicialización de conflictos ambientales vinculados a la gestión de RSU y la implementación de políticas públicas al respecto, en los municipios del AMBA en el período 2004-2020.

Actualmente las políticas públicas de gestión de residuos no forman parte de la agenda prioritaria de los gobiernos locales responsables de la misma (gobiernos municipales y/o provinciales). Se pretende analizar si la judicialización tiene algún tipo de impacto en la realidad ambiental de esos territorios.

B.2-METODOLOGÍA

Utilizaré el método de estudio comparado de pocos casos. Como expresa Vennesson,² el desafío de un caso consiste en descubrir su significado específico, así como también obtener un conocimiento generalizable relacionado con otros casos.

La selección de dicho método se vincula con la intención de alcanzar los objetivos propuestos con anterioridad, para ello se deben traducir las preguntas en procedimientos para la producción de evidencia empírica, a fin de alcanzar una construcción vinculada lógicamente y teóricamente con los objetivos.³

Tal como plantea Sautu, para utilizar métodos cuantitativos es necesario conocer y recortar el universo y sus dimensiones espacio-temporales. El recorte espacio-temporal se encuentra expresado más arriba, del año 2004 al 2020.

Motiva el recorte el análisis de los casos seleccionados a partir de la fecha de su judicialización, tomando como inicio de estos procesos al año 2004, año en el que tiene lugar el inicio de la primera causa judicial (Causa Mendoza). Concluyendo el análisis en el año 2020, con el fin de medir el impacto de las sentencias hasta el período más cercano a la actualidad posible, considerando la existencia de datos procesables.

Dicho recorte se sustenta también en contemplar la situación de la gestión de los residuos luego del cierre del relleno sanitario de Villa Domínico en 2004. El cese de

² Pascal Vennesson, "Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas", en *Enfoques y Metodologías de las ciencias sociales, una perspectiva pluralista* ed. por Donatella Della Porta y Michael Keating (Madrid, España: Akal, 2013), 240.

³ Ruth Sautu, *Todo es Teoría: objetivos y métodos de investigación* (Buenos Aires, Argentina: Lumiere, 2005), 30-32.

actividades de este gran relleno constituyó un hito, ya que forzó una reconfiguración de todo el sistema de GIRSU en el AMBA.

Cabe mencionar que no se contempla el mencionado caso, que también fue judicializado a partir de reclamos ciudadanos con anterioridad al período bajo estudio, porque la justicia dictaminó en el año 2020 que la gestión de residuos en Villa Domínico era adecuada, dado que no presentaba indicios de contaminación alguna. Motivo por el cual se considera que no constituye un caso relevante desde lo ambiental, sino que puede analizarse desde otra óptica, social o política probablemente, que excede el análisis de esta investigación.

La sanción en el año 2006, en la Provincia de Buenos Aires, de la Ley N°13.592⁴ de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos es también un punto de partida para analizar la implementación de políticas públicas desde una nueva óptica. Pone de manifiesto la importancia de una gestión integral, incorporando la instancia de tratamiento de los residuos. Citando el Artículo 2° de dicha Ley, su objeto es *“dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable”*. La consideración de los residuos como recursos es también un punto importante que inserta la mencionada norma.

Por otra parte, se considera que dichos casos son relevantes por el interés político que pueden despertar, sus características generales son paralelas a

⁴ Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Ley de Gestión Integral de residuos sólidos urbanos, sancionada el 07/12/2006, <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-13592-123456789-0abc-defg-295-3100bvorpyel>

características de problemas que probablemente acontecerán en el futuro cercano.⁵ Por ello su análisis constituye una herramienta que podría resultar útil a futuros decisores de política pública ambiental en el AMBA.

A fin de sistematizar y analizar los datos se utilizará una técnica cuantitativa, ya que el análisis estadístico de datos será la herramienta para poner a prueba la hipótesis de trabajo en cada uno de los casos.

B.3-VARIABLES

Se seleccionan dos variables, considerando que son las que mejor representan las dimensiones del proceso a estudiar:

- **Judicialización**

Por judicialización se comprenderán sentencias obligando a los gobiernos a implementar nuevas políticas de gestión de residuos concretas en sus territorios, modificaciones en las políticas ya existentes y/o acciones que impacten positivamente en ese ámbito.

Constituye la variable independiente en este trabajo de investigación. Es una variable binaria discreta.

Asume valor 0 (nulo) cuando la sentencia del caso no contemple la necesidad de implementar cambios en la situación ambiental vigente en materia de políticas públicas de gestión de residuos.

⁵ Stephen Van Evera, *Guía para estudiantes de ciencia política, Métodos y recursos* (Barcelona: Gedisa, 2002), 89.

Asume valor 1 (uno) cuando la sentencia derivada del proceso de judicialización dictamine la obligatoriedad de llevar a cabo políticas públicas de gestión integral de residuos y/o acciones que disminuyan el impacto ambiental de la gestión ya existente.

Para definir el valor en cada caso se recurrirá a fuentes primarias siempre que sea posible, es decir a la lectura de las sentencias de los casos de estudio directamente. Si no se cuenta con acceso a las mismas, se apelará a la lectura de fuentes secundarias, a saber, estudios académicos que hagan referencia a los casos de estudio seleccionados y noticias periodísticas que den cuenta de la trayectoria del caso.

- **Calidad de gestión integral de residuos**

Para analizar el estado de situación en cada caso se observará la calidad de la gestión integral de los residuos domiciliarios o asimilables. Constituye la variable dependiente en este trabajo de investigación.

Para medir la calidad se utilizarán dos indicadores que grafican exhaustivamente qué se realiza con los residuos en cada uno de los municipios.

Indicadores de la variable:

- 1) Cantidad de residuos enviados a disposición final por municipio en cada caso.
- 2) Cantidad de residuos que reciben tratamiento por municipio. Se medirá solo en los casos que corresponda.

Es una variable cuantitativa continua. Se mide en toneladas o en kilogramos de residuos, anuales o mensuales por municipio. Estos datos darán cuenta de la calidad de las políticas públicas de gestión integral de residuos aplicadas en cada unidad de análisis

a través del tiempo, permitiendo observar si es coincidente la aplicación de políticas públicas nuevas o cambios en las ya existentes generados a raíz de los procesos de judicialización.

Se analizará si se dan cambios en las toneladas de residuos efectivamente enterradas en rellenos sanitarios y en las toneladas de residuos tratadas. Se tomarán los municipios de manera agregada por caso, y si el caso lo requiere se puede analizar esta información de forma desglosada.

Los datos serán solicitados a los organismos públicos competentes en la materia, para los casos seleccionados: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) según corresponda.

C-REVISIÓN DE LA LITERATURA

La presente investigación se centra en analizar aquellas políticas ambientales de GIRSU en el AMBA en el período 2004-2020 que emergen como resultado de un proceso de judicialización, no de los poderes ejecutivos de ningún nivel.

Son muy pocos los municipios del AMBA que tienen políticas serias, sostenidas, y de calidad para ocuparse del tema de los residuos que se generan en sus territorios. La problemática de los residuos forma parte de la gran problemática ambiental que acontece en el país, y puntualmente en el AMBA, y ocurre en un ambiente altamente politizado, caracterizado por la existencia de diferentes actores e intereses.

De la revisión de la literatura efectuada sobre la pregunta de investigación y los casos puntualmente, se desprende que hay varios ensayos descriptivos que dan cuenta de los cursos de acción que se tomaron en cada uno de los casos. Sin embargo, ninguno

analiza las políticas de GIRSU de forma comparada entre casos del AMBA en el período 2004-2020. Es decir, no se ha encontrado literatura específica que haya investigado con anterioridad la pregunta que se desea abordar.

A saber, en el Caso ACUMAR hay algunos estudios académicos que analizan los avances de la causa como un todo, contemplando todas las políticas públicas en juego de los distintos ejes del PISA (ordenamiento territorial, ambiental, limpieza cursos de agua, basurales, educación ambiental, mejora calidad de vida de vecinos en general). Sin embargo, no se han encontrado análisis que se basen específicamente en las políticas públicas vinculadas a residuos.

En el caso del relleno sanitario de Ensenada, Cosentino⁶ realiza un interesante análisis de la trayectoria completa del caso, analizando todos los vaivenes del mismo desde 2006 hasta casi la actualidad. Se considera relevante citar el mencionado estudio para dar cuenta de la similitud con la Causa ACUMAR y con otras causas ambientales cuando expresa que:

Salta a la vista como una vez judicializado este tipo de conflicto, la complejidad que les es inherente se traslada al proceso, convirtiéndose el proceso en un “proceso ambiental”. En este estadio entrará en juego el rol del estado en función jurisdiccional con una clara misión en materia ambiental, la de adquirir frente a la complejidad la capacidad de interpretar el plexo normativo en su contexto y lograr el diseño, dictado y ejecución de una sentencia urgente, definitiva y eficaz ambientalmente justa, que tal vez no solucione el conflicto definitivamente, pero que al menos tenga como horizonte aproximarse al objetivo constitucionalmente impuesto, respecto de la tutela del ambiente, lineamientos que surgen del renombrado precedente Mendoza.⁷

⁶ Gabriela M. Cosentino, “Algunos antecedentes, vicisitudes y consideraciones sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el llamado “Consortio Región Capital” de la Provincia de Buenos Aires. El caso del relleno sanitario de Ensenada y las dificultades en la ejecución de la sentencia.” (Trabajo final Especialización en Derecho Ambiental, Universidad de La Plata, Buenos Aires, 2013), 58-80.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/91828/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷ Cosentino, *Algunos antecedentes, vicisitudes y consideraciones*, 75.

También se rescata de sus conclusiones⁸ el planteo de que la presión de la sociedad civil conduce a los estados responsables de la implementación de políticas públicas a gestionar de la manera más óptima posible, y que en este contexto los jueces adquieren un rol trascendente en la ejecución de las políticas ambientales, como en el caso descrito.

En el caso del relleno sanitario de González Catán, Montera⁹ realiza un estudio descriptivo de la evolución del mismo. Sin embargo, establece que la Corte Suprema dictó un fallo en 2007 ordenando el cierre del relleno, y sin mayores explicaciones pasa a relatar lo sucedido con el proyecto del CARE (Centro Ambiental de Recomposición Energética). No se ha encontrado por el momento más literatura académica acerca del caso. Se deberá recurrir al análisis de los fallos judiciales para poder comprender la trayectoria del mismo.

D-MARCO TEÓRICO

A los fines de establecer el marco conceptual en el que se circunscribe este trabajo de investigación se desarrollarán dos conceptos clave para lograr una comprensión acabada de la dinámica general de los casos. Por un lado, se procederá a

⁸ Cosentino, 84.

⁹ Carolina Montera, "La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza", en *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, comp. por Gabriela Merlinsky (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016), 352-373.

precisar el fenómeno de judicialización de la política, y por el otro se definirá que se comprende por calidad de las políticas públicas.

En relación a la judicialización debe comprenderse en términos generales primero, para luego proceder al análisis de cómo impacta en los casos a estudiar. También resulta clave para medir dicho impacto, que constituye el eje de esta investigación, definir qué se entiende por calidad en una política pública. Ello permitirá posteriormente analizar la calidad de las políticas públicas de GIRSU.

D.1-JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

La crisis del denominado Estado de bienestar ha dado lugar a una serie de demandas sociales de viejo y nuevo tipo que no logran ser satisfechas por las prestaciones estatales. Varias de estas demandas encontrarán su cauce en la vía judicial. La consolidación democrática va de la mano de una expansión del discurso de los derechos y del reconocimiento de su valor como reguladores sociales.¹⁰

En Argentina la reforma de la Constitución de 1994 implicó el reconocimiento constitucional de nuevos derechos, como los asociados al medio ambiente. Incorporó asimismo la herramienta del amparo, legitimando el recurso a la justicia tanto de parte de los ciudadanos afectados, como de asociaciones civiles y del Defensor del Pueblo. De este modo, la reforma constitucional incentivó la judicialización, al otorgar jerarquía

¹⁰ Luciano Nosetto, "Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina.", Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal 14, no. 23 (2014), Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3375391890044>, 99.

constitucional a un vasto conjunto de derechos y a novedosas herramientas para garantizarlos.¹¹

Es en ese marco de la reforma constitucional de 1994 que se da el proceso de judicialización de la política ambiental. Esta incipiente tendencia a la resolución judicial de los conflictos ambientales puede deberse a que dichos temas no son considerados prioritarios en las agendas políticas, a la falta de presupuesto, etc. Escenario que otorga a los jueces un rol clave en la definición de políticas públicas cuando tramitan reclamos ciudadanos. Lo que la política no considera como prioritario termina en manos del Poder Judicial, en la mayoría de los casos como consecuencia de las demandas de la sociedad civil. Este “pasaje de lo normal a la norma” es motivado en general por un proceso de presión “desde abajo” producido por los ciudadanos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil.

Nosetto¹² define como “judicialización de la política” al efecto estratégico de captura de las prácticas políticas por la forma tribunal, comprendiendo por prácticas políticas a todas aquellas actividades inherentes a dicha esfera, y por forma tribunal al Poder Judicial como independiente y con autonomía del poder político de turno para dirimir disputas. Considera también que se ha dado una expansión del saber jurídico sobre incumbencias del saber político. Cabe mencionar que el Poder Judicial tiene, no solo la facultad sino el deber, de intervenir en políticas públicas, por medio de las acciones y procesos que brindan tal posibilidad.

¹¹ Nosetto, “Reflexiones teóricas sobre la judicialización”, 8.

¹² Nosetto, 4.

Según Böhmer y Salem, el “litigio estructural” consiste según los juristas en “una herramienta que involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios en las políticas públicas que deriven en una mejora de la sociedad”¹³. Se analizará en el siguiente apartado si esa mejora se da o no en los casos de estudio seleccionados.

Asimismo también se considera relevante mencionar lo que Sergio de Piero observa como “un desplazamiento del campo de acción desde las calles hacia los tribunales”,¹⁴ que conforma parte de este fenómeno conocido como judicialización de la política, que al canalizar las demandas sociales por la vía judicial desplaza la opción de ser canalizadas a través de la política partidaria. En este sentido cabe destacar que la táctica de judicialización resulta especialmente atractiva para grupos minoritarios que consiguen por vía judicial una amplificación de sus posiciones que difícilmente obtendrían por otras vías.

Por otro lado, es relevante el enfoque que resalta que las características del sistema democrático favorecen la existencia del fenómeno mencionado. La naturaleza de los sistemas democráticos contempla la separación de poderes, y dentro de este esquema un poder judicial semi-autónomo y supuestamente apolítico. Sin embargo, resulta acertado el planteo de Hirschl quien argumenta que los jueces no deciden sólo desde una perspectiva jurídica, sino que también son hacedores de políticas.

¹³ Martin Böhmer y Tatiana Salem, “Litigio estratégico: una herramienta para que el Poder Judicial tenga voz en políticas públicas clave”, Documento de Políticas Públicas: Análisis, no 89 (2010), CIPPEC, 1-2. <https://www.cippec.org/publicacion/litigio-estrategico-una-herramienta-para-que-el-poder-judicial-tenga-voz-en-politicas-publicas-clave/>

¹⁴ Sergio De Piero, *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*, 1ra Edición (Buenos Aires: Paidós, 2005), 81.

Contemplando a los mismos como órganos creados políticamente esto último cobra sentido, ya que expresa que: “(...) las Cortes son instituciones políticas no sólo porque son construidas políticamente, sino que también porque lo que determina la conducta judicial no es distinto de lo que determina la toma de decisiones de otros funcionarios públicos.(...)”.¹⁵

D.2-CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resulta clave definir que se comprende por calidad de una política pública para luego poder medir dicho concepto. Si bien abundan definiciones en la literatura, se optará por establecer una simple y concreta a los fines de esta investigación. Se contempla a las políticas públicas como iniciativas que emanan de la administración pública en todos sus niveles que poseen el objetivo de garantizar que las prestaciones públicas tengan los más altos estándares posibles, y satisfagan las necesidades de la ciudadanía en su conjunto.

Seguendo la visión de Lahera,¹⁶ al analizar la calidad de una política pública deben considerarse diversos factores, entre los cuales destaca: evaluación de costo-beneficio social, claridad de objetivos, funcionalidad de los instrumentos y medición con indicadores concretos. Una buena gestión de gobierno es aquella cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad

¹⁵ Ran Hirschl, *“The Judicialization of Politics, The Oxford Handbook of Political Science”*, (London: Oxford University Press, 2011), 14.

¹⁶ Eugenio Lahera P., *“Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 16 (2000), 1.

social. Las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Su diseño, gestión y evaluación incluyen la participación del Estado, pero también- y de modo creciente en algunos casos- de las organizaciones sociales y del sector privado.

Es habitual que el origen de las políticas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de un proceso continuo, en el que se construyen legitimidades y se generan inclusiones y exclusiones, tanto de temas como de actores. Por lo tanto tienen su génesis en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico.¹⁷

Para poder medir la calidad de una política se requiere, ya en la etapa de diseño, los siguientes elementos: una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos, una caracterización de productos y resultados precisos y la posibilidad de generar indicadores cuantitativos y cualitativos; así como también resulta fundamental la asignación de responsabilidades específicas.

Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios de apreciación de la gestión pública, se requiere un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas. La eficiencia puede medirse como el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo. Siguiendo este enfoque, el buen manejo del

¹⁷ Lahera P., "Reforma del Estado", 3-4.

gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases.¹⁸

Por definición una política pública es ni más ni menos que un plan para alcanzar un objetivo de interés público y resultará necesario para asegurar su calidad la medición sistemática del impacto de la misma, comparada con estándares explícitos definidos con anterioridad. En este sentido el monitoreo y evaluación de las mismas no se conciben como etapas aisladas y estancas, sino por el contrario se encuentran interrelacionadas, ya que son instancias continuas y recurrentes que se van retroalimentando, con el objetivo de optimizar la gestión del programa o proyecto y de orientar sus actividades a la obtención de los resultados previstos.¹⁹

La promoción de la inclusión social en la evaluación de las políticas públicas a través de la participación activa ciudadana estimula sin lugar a dudas la democracia representativa. Y cuando este proceso no se da de manera natural, la ciudadanía apela a herramientas como la judicialización para ser tenida en cuenta.

D.3-HIPÓTESIS

La hipótesis de trabajo será que la judicialización de los reclamos ciudadanos en torno a la GRSU impacta positivamente en la implementación de políticas públicas de referencia.

¹⁸ Lahera P., 10-12.

¹⁹ Rodrigo Jacobo Luna Gutiérrez, "El Nuevo Paradigma De La Evaluación De Las Políticas Públicas", REICE: *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, Vol. 2 (2015), <https://doi.org/10.5377/reice.v2i4.1724>, 10-12.

Se considerará, a los fines del presente análisis, como impacto positivo a la disminución de la cantidad de residuos enviados a disposición final, en ocasiones consecuente con un aumento de los residuos sólidos urbanos tratados u otros cambios en las políticas de GIRSU. La definición de impacto positivo se vincula con el concepto de desarrollo sostenible, entendido éste como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente”.²⁰

Uno de los pilares del desarrollo sostenible es reducir los pasivos ambientales a nivel global. El costo a nivel económico y ambiental de gestión y mantenimiento post cierre de un relleno sanitario es un gran pasivo ambiental. En el AMBA los residuos recolectados tienen como destino final en su mayoría el entierro en rellenos sanitarios. Cabe mencionar que dicha gestión es adecuada y legal, pero no sustentable en el largo plazo.

En este sentido, se analizará si la judicialización acarrea un impacto positivo, ya que al poner el tema en agenda fuerza a los actores estatales a destinar recursos de manera obligada a la GIRSU. “Integral” resulta la palabra clave aquí, haciendo referencia no sólo a garantizar una recolección y disposición adecuada de los residuos generados por la comunidad, sino también a promover la separación en origen, la reutilización y el tratamiento de estos residuos antes de considerarlos basura.

²⁰ Informe Brundtland ONU (1987), 24.

Dicha hipótesis sólo aplica para el contexto en análisis, AMBA en el período mencionado. Se observará si existe relación causal entre las variables bajo estudio. Se considera a priori que la judicialización afecta a la implementación de las políticas públicas de GIRSU, con efectos concretos y observables en la realidad. La investigación permitirá corroborar o derribar dicha hipótesis. Y analizar si sucede, en qué medida en cada uno de los casos, es decir cuál es el impacto particular de esa judicialización.

En relación a la influencia de terceras variables Van Evera,²¹ expresa que la acción de una tercera variable es una causa improbable de la observación, ya que es poco probable que otra causa opere de un modo lo suficientemente intenso como para producir el efecto predicho.

De todos modos, en el siguiente apartado se analizará someramente la existencia o no de políticas públicas de GIRSU aplicadas por los municipios directamente, con el fin de corroborar su influencia e impacto en el flujo de los residuos en cada caso, y de este modo evitar arribar a conclusiones erradas o sesgadas.

E- ESTUDIO DE CASOS

En el siguiente apartado se realizará un análisis detallado de la trayectoria de cada uno de los casos bajo estudio. Contemplando la génesis de la demanda ciudadana, los actores involucrados, el proceso de judicialización, la sentencia y el impacto de la misma en la implementación de políticas públicas de GIRSU. Luego se procederá a realizar una comparación entre casos.

²¹ Van Evera, *Guía para estudiantes de ciencia política*, 68.

E.1-CASO CUENCA ACUMAR

La cuenca del Río Matanza-Riachuelo se extiende sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios de la Provincia homónima. En el año 2004 un grupo de residentes de la mencionada cuenca presentaron una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en tanto afectados por daño ambiental colectivo. La Corte consideró legítimo el reclamo, y con el fin de garantizar el goce del derecho a un ambiente sano estableció que el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían subsanar los daños ambientales de la cuenca, contemplando varias aristas para su reparación integral. La Corte Suprema fue la encargada de tramitar la Causa “Mendoza” por poseer competencia originaria en casos como este donde se da contaminación de recursos interjurisdiccionales.

En la Causa “Mendoza” la Corte calificó al ambiente como un bien colectivo por tratarse de la esfera social, considerando que su mejora o degradación beneficia o perjudica a toda la población de la Cuenca sin distinción. Al ser el ambiente un bien de naturaleza colectiva no es susceptible de división ni de atribución de copropiedad para cada sujeto, pero reconocido jurídicamente el daño, aún en el supuesto de reclamos individuales, el amparo se extiende y beneficia por igual a todos y cada uno de los miembros del grupo social afectado.

Lo que dio inicio a la causa fue una acción también de tipo colectiva. Comprendiendo que la misma es aquella promovida por un representante para garantizar la protección de un derecho que pertenece a un grupo de personas, y cuya sentencia obligará al grupo como un todo. Se utilizará la definición de Gidi y Cabrera que consideran que “una acción colectiva es la acción promovida por un representante

(legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio), y cuya sentencia obligará al grupo como un todo (cosa juzgada)".²²

La existencia de Intereses supraindividuales resulta en que la solución del litigio sea la misma para todos por la indivisibilidad del objeto del proceso. Los límites de la cosa juzgada se extienden incluso a quienes no han sido parte del proceso.

En el año 2006 se creó por Ley N° 26.168 la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Cuenca, recomponer el ambiente y prevenir futuros daños. La creación de dicho organismo puede considerarse un hito en la historia de las políticas públicas ambientales a nivel nacional, ya que es el primero conformado por tres jurisdicciones: Nación, Provincia y Ciudad.

La sentencia del caso presenta rasgos atípicos ya que es de ejecución. En el año 2007 se les solicitó a las autoridades la elaboración de una Plan Integrado para el Saneamiento Ambiental (PISA) con objetivos y metas definidas para distintos ejes. El plan debía contemplar un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental.²³ La Universidad de Buenos Aires fue convocada por el tribunal para revisar e informar acerca de la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales.

²² Antonio Gidi y Lucio Cabrera Acevedo. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil* (2004), 30.

²³ Sentencia Causa Mendoza (2008), 2.

Cabe destacar la celeridad del accionar judicial en este caso, que se puede ver reflejado por ejemplo cuando en uno de los fallos argumenta que:

*“(...) La recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces. De acuerdo a este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo.(...)”.*²⁴

El accionar, individual o colectivo, que daña al ambiente beneficia o perjudica a todos los ciudadanos de un territorio. Es relevante mencionar que en relación al daño de un bien colectivo corresponden las siguientes etapas: prevención, recomposición y luego si las anteriores etapas no pueden ser llevadas a cabo resarcimiento.

El proceso de ejecución de la sentencia fue delegado en un juez federal de primera instancia, para garantizar la celeridad de los procesos y un férreo control judicial de su cumplimiento. La condena fue presentada como de cumplimiento obligatorio para los demandados, y resaltó la necesidad de definición, precisión, elaboración de líneas de base y participación en el control para proceder a implementar todas las acciones necesarias para la remediación integral de la Cuenca.

Se resalta como algo novedoso de este caso la intervención de varios ciudadanos, que como sujetos afectados por el daño colectivo participaron activamente admitidos por el tribunal en carácter de *amicus curiae*.²⁵ Así como también la implementación de un sistema de información pública digital para notificar a los ciudadanos de las acciones realizadas en cumplimiento de la sentencia.

Vale destacar el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PMGIRSU) surgido de los lineamientos del PISA, cuyo análisis es relevante a los fines del

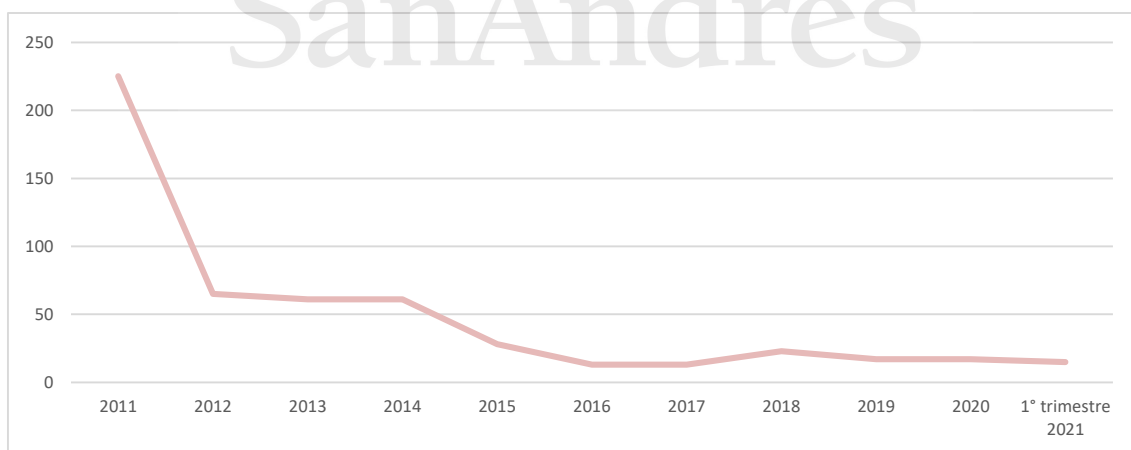
²⁴ Sentencia Causa Mendoza (2008), 13.

²⁵ Se denomina *amicus curiae* a los sujetos cuya participación es admitida por los tribunales en carácter de “amigos del tribunal”. Los sujetos participantes no revisten la calidad de parte, sólo ilustran al tribunal y sus exposiciones no poseen efecto vinculante.

presente trabajo. El mismo obliga a adoptar medidas que permitan la identificación de basurales para proceder a su erradicación, eliminar los asentamientos poblacionales ubicados en sus cercanías e implementar políticas para prevenir la formación de nuevos basurales en el futuro, minimizar la generación de residuos, disponer adecuadamente los residuos, generar políticas activas de separación en origen y recolección diferenciada y diseñar planes de educación ambiental.

Se define a la ACUMAR como autoridad obligada a la ejecución del Plan, por ello se le ha solicitado información actualizada para analizar en el presente trabajo.²⁶ En respuesta se obtuvo información de las políticas de GRSU aplicadas a lo largo de los años que es relevante examinar a los efectos de describir el impacto real de la judicialización en el territorio de la Cuenca. Se realizan tres gráficos con información oficial de ACUMAR²⁷, del período 2011-2020 en relación a la evolución de microbasurales, basurales, macrobasurales.

Gráfico N° 1- Evolución cantidad de microbasurales Cuenca Matanza-Riachuelo-
Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2021



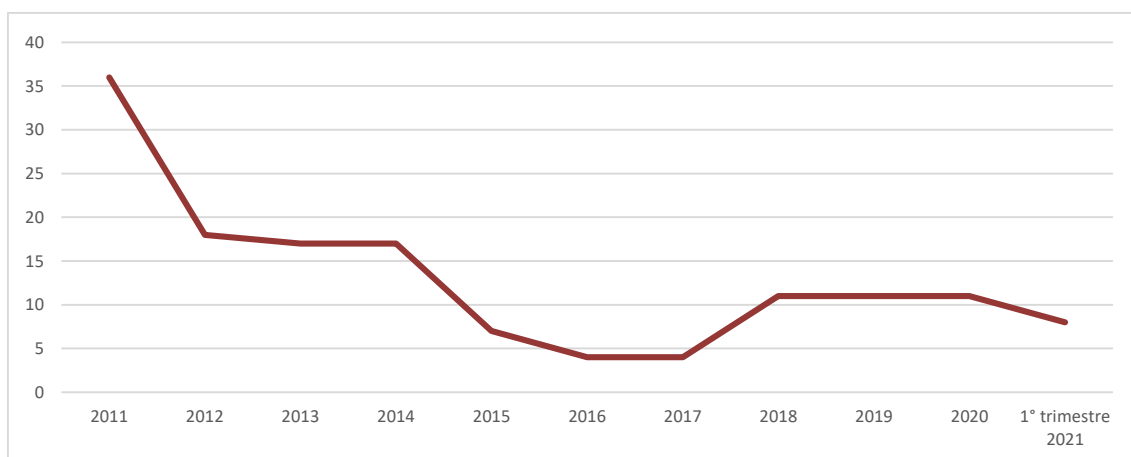
Fuente: Elaboración propia a partir de Datos Página Web ACUMAR.

²⁶ Mediante ME-2020-62343204-APN-SG#ACUMAR - Solicitud de información pública (Expediente Electrónico EX-2020-61906288-APN-SG#ACUMAR).

²⁷ <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/basurales-remanentes-la-linea-base-tipologia/>

Gráfico N° 2- Evolución cantidad de basurales Cuenca Matanza-Riachuelo-

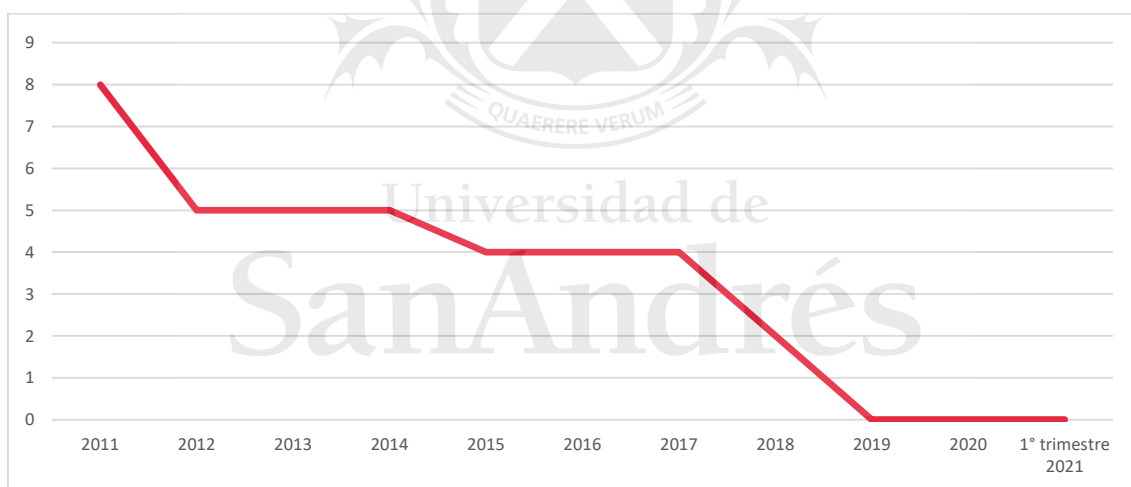
Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Datos Página Web ACUMAR.

Gráfico N° 3- Evolución cantidad de macrobasurales Cuenca Matanza-Riachuelo-

Según Relevamiento ACUMAR- Período 2011-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Datos Página Web ACUMAR.

En relación a los basurales se observa en los Gráficos N° 1, N° 2 y N° 3 el trazado de una línea de base en el año 2011 con detalle de la cantidad de microbasurales, basurales y macrobasurales existentes en la Cuenca respectivamente. Se observa claramente cómo los mismos fueron erradicados a lo largo de los años gracias al accionar efectivo de ACUMAR. No se brinda información detallada de la cantidad de toneladas

de residuos erradicadas en cada uno de ellos del 2011 al 2016, sin embargo, se asume que las mismas fueron gestionadas adecuadamente, enviadas a disposición final en rellenos sanitarios.

En el año 2017 se elabora una nueva línea de base, a partir de ese momento los basurales remanentes son saneados por la CEAMSE. Se firma un convenio entre partes para la transferencia y transporte de los RSU generados en los municipios de la Cuenca Alta, la recolección y transporte de materiales recuperados en las estaciones de reciclado y la recolección diferenciada de materiales recuperados y residuos en la Feria “La Salada”. En la página web de ACUMAR²⁸ se presentan también datos de los residuos retirados de la Cuenca, dando cuenta que en este período (junio 2017-diciembre 2020) alrededor de 240.000 toneladas de residuos fueron retiradas de basurales y tratadas de manera integral.

Si bien una de las variables de este trabajo es la cantidad de toneladas tratadas con tecnología y las dispuestas, el no poder medir la evolución en todo el período bajo estudio no dificulta arribar a la conclusión de que la situación mejora notablemente como consecuencia de la implementación de las políticas de ACUMAR, ya que esas toneladas de residuos antes arrojadas en basurales pasan a ser gestionadas de manera integral y adecuada.

Es importante destacar que la aparición de nuevos basurales constituye un gran desafío ambiental, sin embargo, el indicador desarrollado permite avanzar hacia la erradicación definitiva y total de los basurales de la Cuenca.

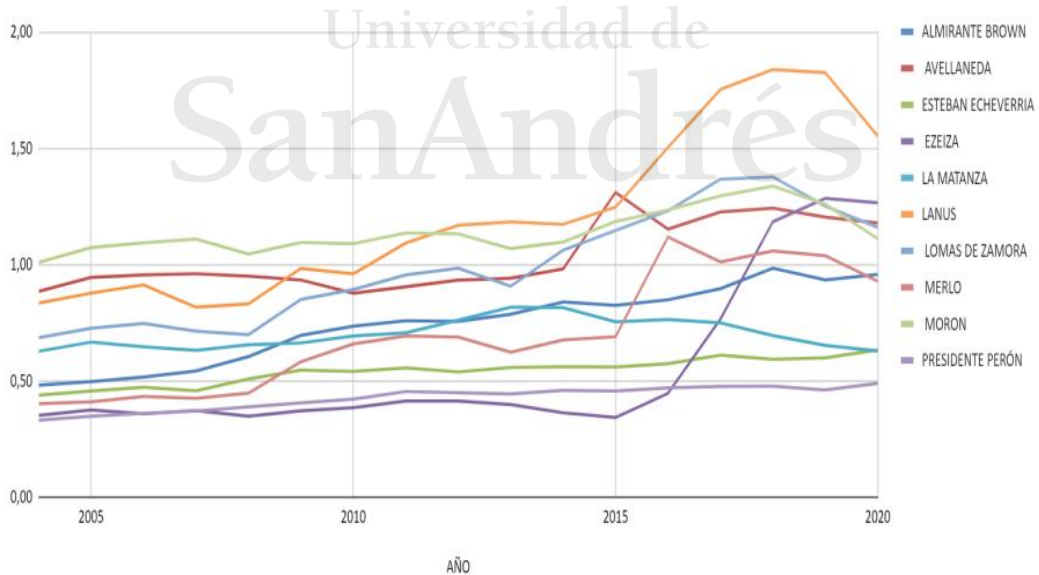
²⁸ <https://www.acumar.gob.ar/visualizaciones/residuos-retirados-de-la-cuenca/>

Desde ACUMAR emanaron también otras políticas de impacto positivo con la intención de mejorar la realidad ambiental de la Cuenca, a saber, la instalación de 63 estaciones de reciclaje en 13 municipios y capacitaciones de educación ambiental para docentes y estudiantes, enmarcado a partir del año 2013 en el Programa “Escuelas por la Cuenca”. Se hizo entrega de camiones a los municipios en comodato para contribuir a la recolección de los residuos domiciliarios.

E.1.1- Políticas públicas- Municipios ACUMAR

Se considera relevante analizar a la par la evolución de las toneladas de residuos enviadas por los municipios de la Cuenca directamente a disposición final en la CEAMSE, sin intervención de ACUMAR.

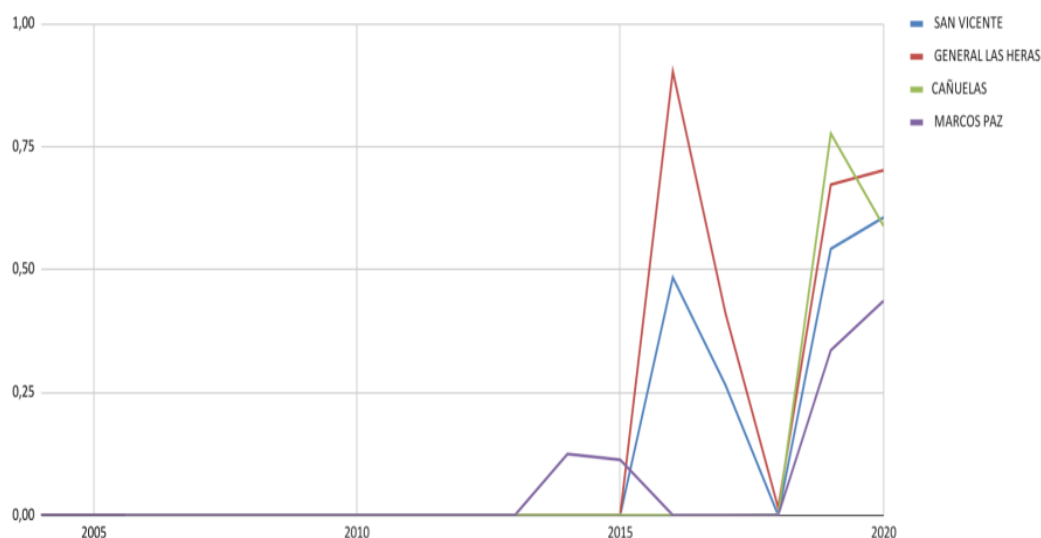
Gráfico N° 4- Residuos diarios per cápita dispuestos en rellenos sanitarios de CEAMSE- Municipios Cuenca ACUMAR- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Gráfico N° 5- Residuos diarios per cápita dispuestos en rellenos sanitarios de CEAMSE-

Municipios Cuenca ACUMAR- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Se divide la información para su análisis en dos, por un lado, los municipios que dispusieron de manera habitual en la CEAMSE y por el otro aquellos que realizaron disposiciones ocasionales. En el Gráfico N° 4 se observa que todos los municipios presentan una tendencia de crecimiento de los residuos generados per cápita a lo largo de los años. Pudiendo argumentar que de haberse aplicado políticas públicas de GIRSU el impacto de las mismas ha sido muy bajo o nulo.

En relación a los municipios con disposición ocasional en la CEAMSE del Gráfico N° 5, la evolución de lo enviado a disposición final es intermitente. Sin embargo, bajo ningún punto de vista puede asumirse que los años con disposición final nula se deben a la falta de generación de residuos o la disminución total de los mismos por la aplicación de políticas públicas de GIRSU. La información presentada puede llevarnos a asumir que los residuos eran enviados a basurales municipales o sitios similares, denotando

también una falta de políticas al respecto o una aplicación ineficiente o insuficiente de las mismas.

E.2- CASO RELLENO SANITARIO ENSENADA

En el siguiente apartado se describe el Caso del relleno sanitario ubicado en el municipio de Ensenada. Los municipios de Ensenada, La Plata, Berisso, Magdalena, Coronel Brandsen envían sus residuos sólidos urbanos allí desde la década del '80, siendo La Plata el municipio que mayor volumen entierra en el mismo. Estos municipios son también conocidos como "Región Capital".

En el año 2004 se produjo el cierre del Complejo Ambiental Villa Domínico. El mencionado cierre generó que los residuos de varios municipios del AMBA deban ser relocalizados, siendo enviados a los rellenos sanitarios ubicados en Ensenada, González Catán y José León Suárez.

El crecimiento acelerado del relleno de Ensenada suscitó el comienzo de un reclamo vecinal que incluyó protestas, movilizaciones, cortes de ruta, y se encauzó luego por la vía judicial. La Organización Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara interpusieron una acción de amparo en la justicia local en el año 2006. En ese mismo año el Juzgado Contencioso Administrativo N°1 de La Plata ordenó la clausura del módulo "D" del relleno de referencia y la prohibición del ingreso de residuos generados en los partidos que se encontraran a una distancia superior a 20 Km. Ese fallo trajo como consecuencia directa una reducción de las toneladas que ingresaban diariamente al relleno de Ensenada.

Luego de varias apelaciones por parte de la CEAMSE, la Causa pasó a la Corte Suprema de Justicia Provincial, la cual estableció la realización de un convenio entre

partes con carácter de fallo judicial. El mismo se firmó en el año 2007, estableciendo un plazo para el cierre del relleno y una auditoría externa post cierre. En ese mismo año se convocó a dos universidades, la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Tecnológica Nacional, para la realización de un estudio con el fin de analizar las opciones de GIRSU viables. Dicho estudio derivó en la aplicación de algunas políticas en el municipio de La Plata, y en la propuesta de construcción de una planta de tratamiento para los residuos de la “Región Capital”.

Se le dio curso a la propuesta y en el año 2010 el gobierno de la Provincia de Buenos Aires se hizo cargo de la construcción de dicha planta. En agosto del mismo año se realizó una licitación internacional que fue adjudicada a una unión transitoria de empresas (UTE) conformada por Sanea Tratamiento de Residuos y las empresas locales ESUR y Emprendimientos MGM. En el año 2012 se realizaron los primeros pagos a la mencionada UTE para la compra del predio y la construcción de la planta. Sin embargo la obra se detuvo por desacuerdos en los pagos entre el gobierno provincial y la empresa.

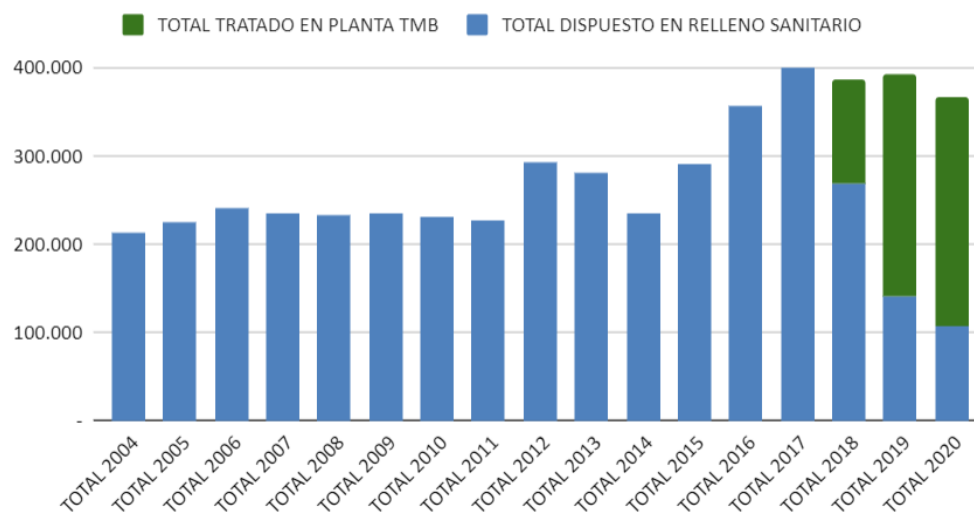
Dado el contexto de falta de avance en la construcción de la planta, en 2012 la CEAMSE retomó la ampliación del relleno. Como respuesta a esta situación se conformó el Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONG Región Capital con el objetivo de traccionar la implementación de lo acordado. En diciembre de 2014 se suscribió un nuevo acuerdo entre partes estipulando enero 2017 como fecha de cierre del relleno y un cronograma de seguimiento para la construcción de la planta de tratamiento. A pesar de que el gobierno provincial era el responsable de llevar a cabo lo que establecía el contrato, anunció que la CEAMSE se haría cargo de la construcción de la planta ya que la UTE no cumplía con los requisitos solicitados a nivel ambiental.

Finalmente, en el año 2015 la empresa Arcillex S.A. ganó la licitación para la construcción y posterior operación de la planta. En el año 2018 se puso en marcha la planta de tratamiento mecánico biológico en tierras del Municipio de Ensenada, en un terreno lindero al relleno sanitario activo, con el fin de tratar el 100 % de los residuos de la “Región Capital”. Los residuos que allí ingresan son sometidos a un proceso de separación especial, donde lo reciclable se reinserta en el circuito productivo, y el material orgánico por otra parte se somete a un proceso biológico. Gran parte de lo que no se recupera es enfardado y utilizado para la recuperación de canteras locales. Solo el rechazo del proceso, que es un porcentaje muy bajo de lo ingresado, es dispuesto en el relleno sanitario.

En el Gráfico N° 6 a continuación se presentan los datos de la evolución del tonelaje de residuos gestionados por la CEAMSE en el relleno sanitario de Ensenada, donde se observa una disminución radical en la cantidad de residuos dispuestos a partir de las tecnologías aplicadas a raíz de la judicialización. Y el consecuente aumento progresivo de las toneladas tratadas en la Planta de Tecnología de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB) también operada por la CEAMSE.

Es relevante destacar que en el año 2019 las toneladas tratadas en la planta TMB (251.196 toneladas anuales) superaron a las toneladas enviadas directamente a disposición final (140.493 toneladas anuales). Tendencia que se acentuó en el año 2020 con 259.362 toneladas anuales tratadas en la Planta TMB y 106.648 toneladas anuales enviadas directamente al relleno sanitario.

Gráfico N° 6- Residuos anuales dispuestos en relleno sanitario CEAMSE ubicado en Ensenada y residuos anuales tratados en Planta TMB Ensenada- Período 2004-2020 (expresados en toneladas)

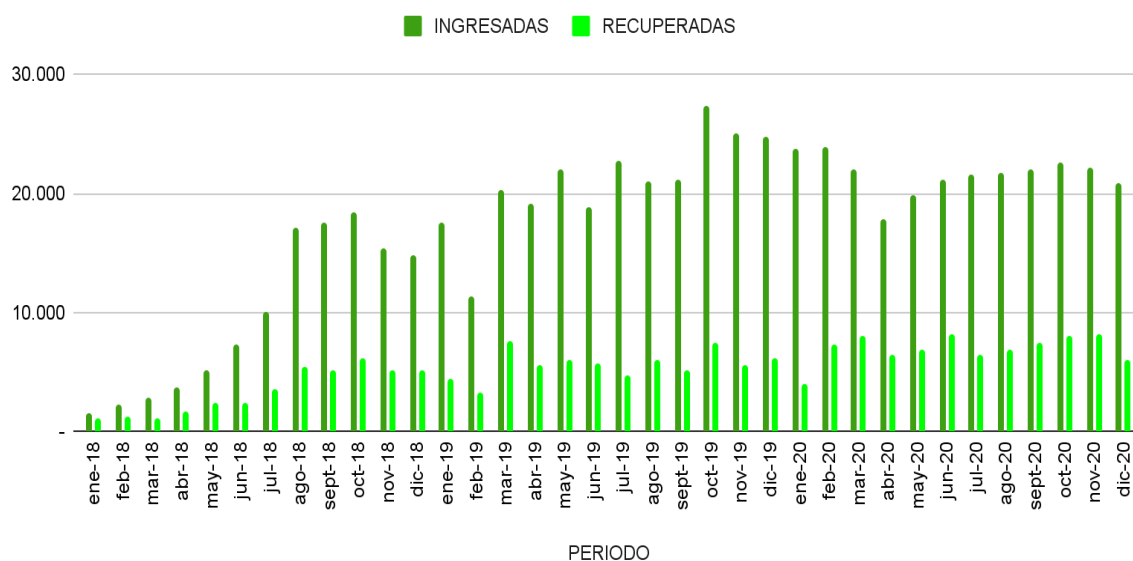


Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

En el Gráfico N° 7 se presenta la evolución de toneladas de residuos ingresadas y recuperadas sólo en la Planta TMB, construida para dar cumplimiento al fallo judicial. El detalle mensual se brinda desde año 2018, ya que es el año de inicio de operatoria formal de la planta en un 100 %. Esta información cuantitativa permite dar cuenta del impacto positivo de la judicialización en dicho caso. Se considera necesario aclarar nuevamente que las toneladas ingresadas a tratamiento a dicha planta que no son recuperadas, se enfardan y utilizan para recuperación de canteras aledañas. Es decir, no van a disposición final al relleno, por lo cual el impacto ambiental es considerablemente menor. Un pequeño porcentaje del total de lo ingresado se considera rechazo y se dispone.

Gráfico N° 7- Residuos ingresados y recuperados en Planta TMB Ensenada-

Período 2018-2020 (expresados en toneladas mensuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Es evidente el impacto positivo de la puesta en marcha de la planta TMB de Ensenada, cuya construcción fue motivada por la judicialización del caso y el reclamo continuo de los ciudadanos afectados. La decisión de instalar una planta con tecnología para el tratamiento de los residuos no emana de las autoridades responsables en la materia, ni de los municipios afectados, sino que surgió como consecuencia del fallo judicial que ordenó encontrar una solución integral al tratamiento de los residuos de la “Región Capital”.

Es de vital importancia para confirmar la hipótesis que manifiesta que la judicialización es la causante del impacto positivo en la reducción de lo enviado a disposición final en los rellenos, considerar y analizar las políticas públicas de los municipios del caso. Ya que en algún caso el descenso puede venir como consecuencia de las mismas, y no de la construcción de la planta arriba mencionada.

E.2.1-Políticas públicas- Municipios “Región Capital”

A continuación, se realizará un breve resumen por municipio, describiendo someramente las políticas públicas de GRSU implementadas por cada uno, haciendo foco en los datos cuantitativos para ver el impacto de las mismas. Para ello es fundamental analizar la tendencia de generación de residuos global y el detalle de la generación per cápita para obtener un panorama completo del cuadro de situación.

Para la construcción de los gráficos por municipio, se realizaron proyecciones de población de los años intercensales (2004 al 2009) en base a la tasa de crecimiento anual acumulativa de cada municipio entre los Censos del año 2001²⁹ y 2010.³⁰ Para la población del año 2010 se tomaron los datos de población de cada municipio del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de dicho año mientras que, del año 2011 en adelante, se utilizaron las proyecciones del propio INDEC.³¹

MUNICIPIO DE MAGDALENA

El municipio de Magdalena informa en su web³² que cuenta con puntos limpios, es decir contenedores para separar los residuos y luego proceder a reciclar los mismos. También dan cuenta de la compra en el año 2020 de un camión compactador de residuos. Sin embargo, al analizar los residuos generados anuales en toneladas, y el

²⁹ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-134>

³⁰ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

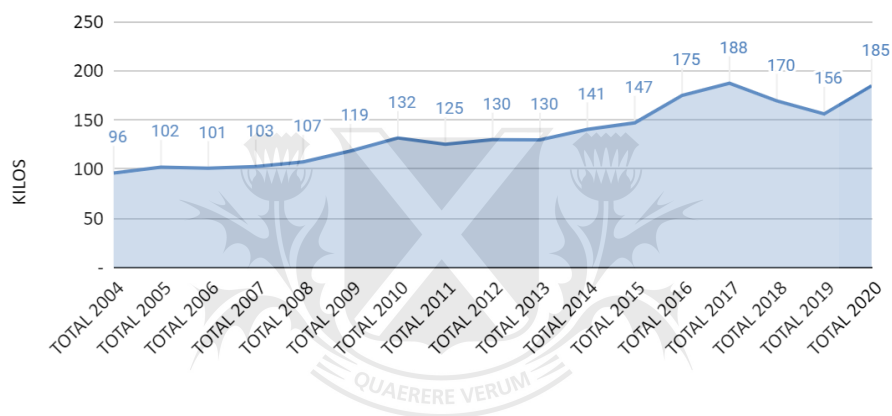
³¹ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-119>

³² <https://www.magdalena.gob.ar/>

detalle de los mismos per cápita, se ve un aumento en los mismos. Esta situación podría sugerir un bajo impacto de las políticas aplicadas desde el municipio.

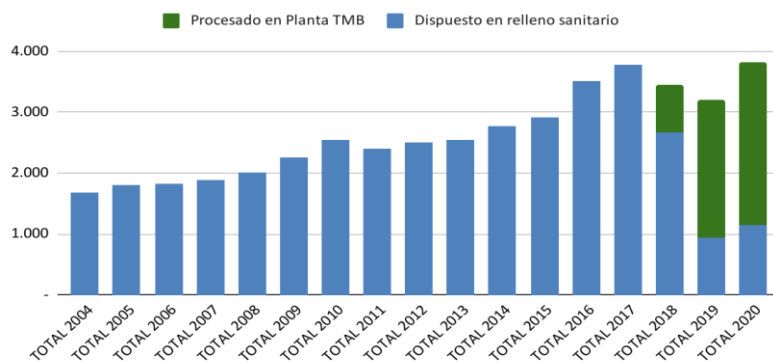
A continuación, se presenta en el Gráfico N° 8 el detalle de los residuos enviados por el municipio a disposición final al relleno, y en el Gráfico N° 9 aquellos que recibieron tratamiento previo en la Planta TMB.

Gráfico N° 8- Residuos generados por municipio de Magdalena. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Gráfico N° 9- Residuos generados por municipio de Magdalena. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)

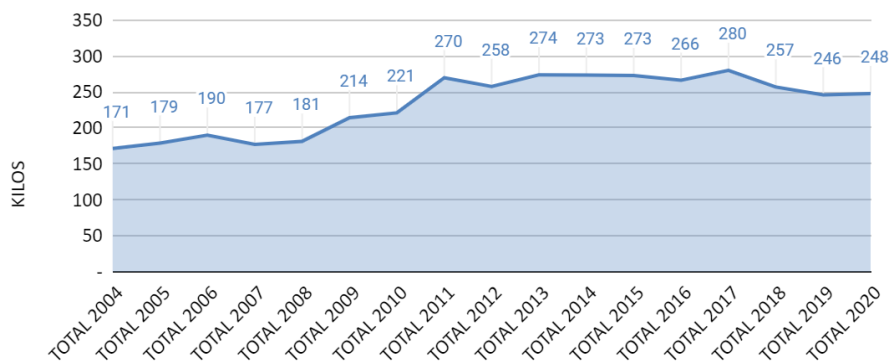


Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

MUNICIPIO DE BERISSO

Según informe³³ del año 2019 de la Asociación para el Estudio de Residuos Sólidos (ARS), el municipio de Berisso contaba con un predio donde disponer escombros y residuos de poda en funcionamiento desde 2015. También llevaron a cabo un programa llamado "Berisso Verde" a cargo de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos con el objetivo de fomentar la separación y el reciclaje. Realizaron en el período bajo estudio una recolección diferenciada mensualmente para recoger lo que se separa en origen. El informe no brinda información acerca de la cantidad de residuos recolectados, ni del destino de los mismos. Al observar en el Gráfico N° 10 los residuos generados anuales per cápita también se observa un aumento en los mismos, situación que podría llevar a deducir un bajo impacto de las políticas aplicadas desde el municipio. Mientras que en el Gráfico N° 11 puede visualizarse el impacto de puesta en marcha de la planta TMB y su consecuente beneficio en términos de aumento de toneladas tratadas.

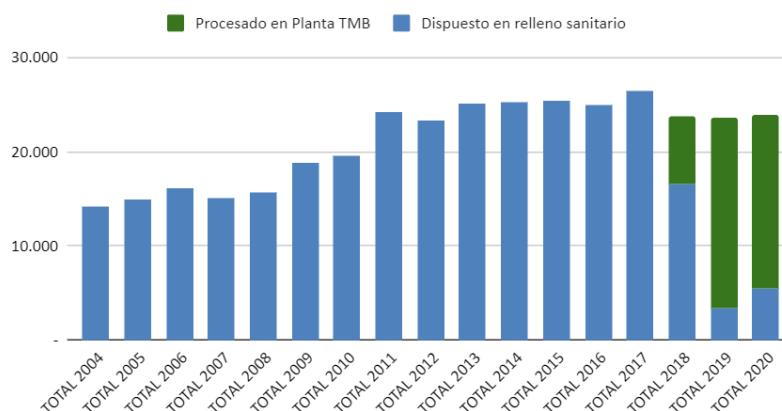
Gráfico N° 10- Residuos generados por municipio de Berisso. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

³³ Asociación para el Estudio de Residuos Sólidos, Informe Final "Elaboración de contenidos generales para la conformación del Programa Básico Preliminar, Ley 13.592, 2019, 30-36.

Gráfico N° 11- Residuos generados por municipio de Berisso. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

MUNICIPIO DE LA PLATA

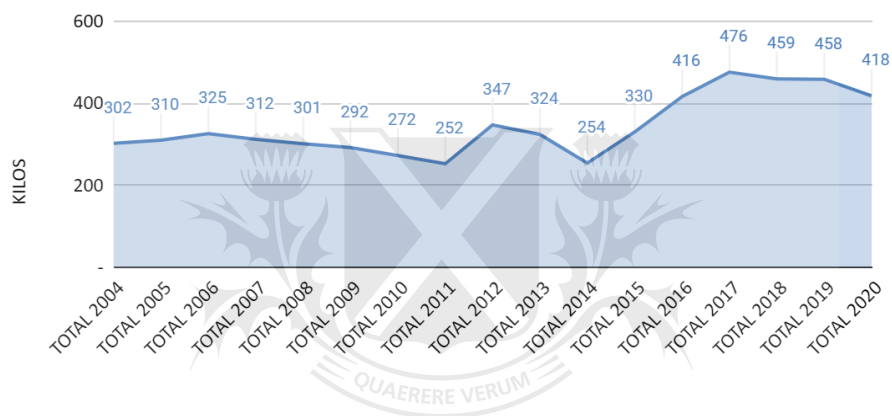
El municipio de La Plata constituye un caso especial en término de implementación de políticas de GIRSU, ya que es el único donde el tema parece haber ingresado en agenda de manera seria, distinguiéndose del conjunto de municipios de la RMBA por sus innovaciones en la materia.³⁴ Es relevante mencionar la implementación de la Ordenanza 10661/09³⁵, conocida como “Basura Cero”, que establece la necesidad de implementar un plan GIRSU con objetivos no solo de gestión adecuada sino también de disminución de lo enviado a disposición final. Asimismo, a partir del año 2008, a través del “Plan Bolsa Verde”, el municipio incitó a los vecinos a separar en origen complementado la iniciativa con la aplicación de un sistema de recolección diferenciada que incorpora a recuperadores urbanos.

³⁴ Mariana Saidón, “El caso de La Plata: las movilizaciones como principal motor de las innovaciones”, en *Explicar la innovación en políticas públicas. La gestión integral de los residuos sólidos urbanos en municipios argentinos*, comp. por Mariana Saidón, (Buenos Aires, Argentina: 2020), 105.

³⁵ Concejo Deliberante Municipalidad de La Plata, Ordenanza 10661, Creación Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, sancionada el 16/12/2009. <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or11000/or10661.asp>

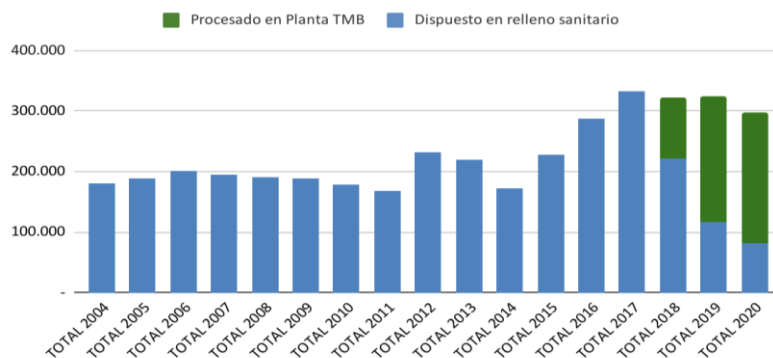
Sin embargo, si se analiza a continuación el Gráfico N° 12, durante el período de estudio solo puede observarse una leve disminución del año 2009 al año 2011. La tendencia es creciente luego, lo que lleva a inferir que las políticas de GIRSU no fueron tan efectivas a largo plazo o se descontinuaron. Mientras que el Gráfico N° 13 se observa con claridad el impacto del aumento de los residuos tratados a partir de la puesta en marcha de la Planta TMB.

Gráfico N° 12- Residuos generados por municipio de La Plata. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Gráfico N° 13- Residuos generados por municipio de La Plata. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)

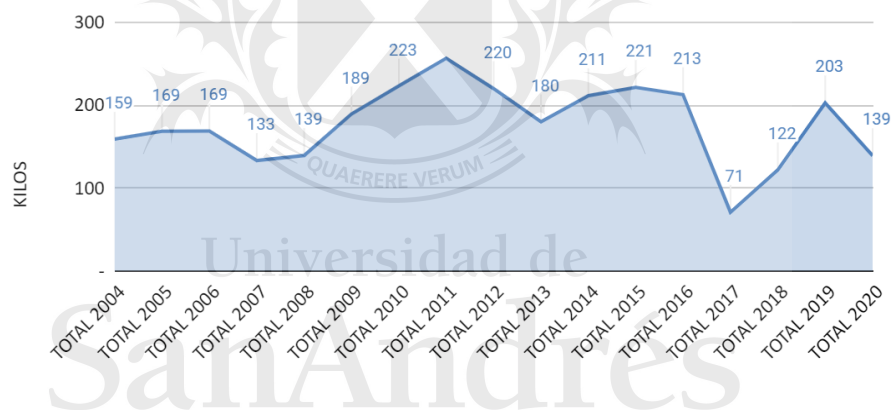


Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

MUNICIPIO DE CORONEL BRANDSEN

Este municipio poseía un esquema de recolección diferenciada, incentivando a la población al uso de tres bolsas para separar residuos patogénicos, reciclables y basura. Sin embargo, no se brinda información oficial de lo que realizaron con lo separado en origen, ni hay estadísticas de la evolución de esos residuos que no se enviaron a disposición final en los rellenos. En el año 2010 se inauguró una planta de tratamiento para los RSU del municipio, sin embargo, la misma se encuentra fuera de operación desde el año 2019.

Gráfico N° 14- Residuos generados por municipio de Coronel Brandesen. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)

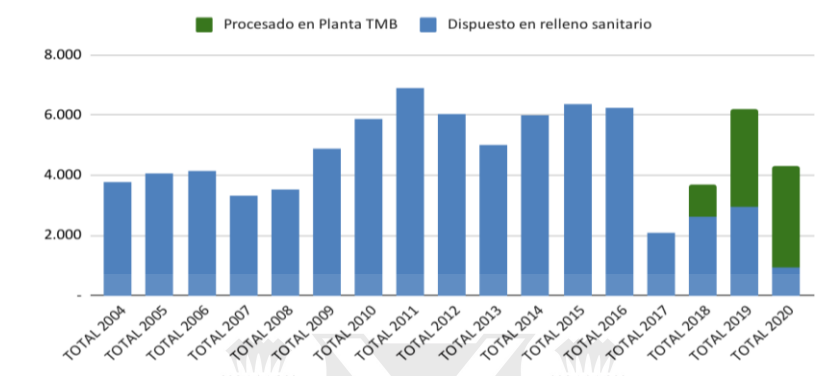


Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

En el Gráfico N° 14 se observa un marcado descenso de los residuos generados per cápita en el año 2017, siendo una posible causa la mencionada planta. Sin embargo, desde el año 2010, inicio de operatoria de la misma, no se observa una disminución sostenida en el tiempo. Es por ello que no se puede concluir que la construcción de esa planta municipal haya tenido gran impacto, ya que en el gráfico de residuos generados y enviados a disposición final por parte del municipio se mantiene la tendencia de generación solo disminuyendo en el año 2017.

A continuación, se presenta en el Gráfico N° 15 el detalle de los residuos que envió el municipio a disposición final al relleno y aquellos que reciben tratamiento previo en la Planta TMB donde puede observarse el impacto del inicio de operatoria en 2018.

Gráfico N° 15- Residuos generados por municipio de Coronel Brandsen. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

MUNICIPIO DE ENSENADA

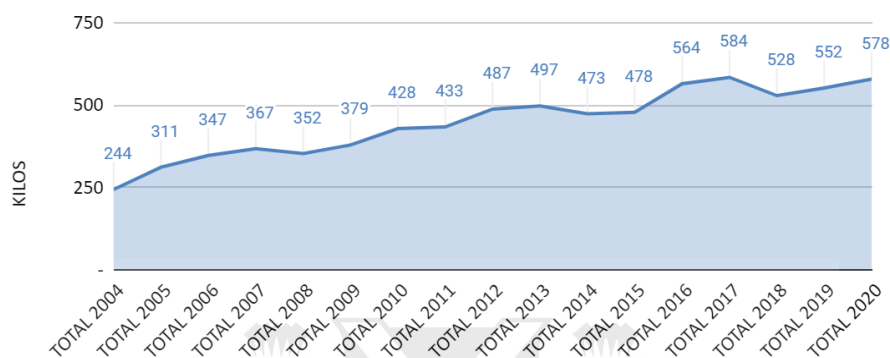
Según informa en su web,³⁶ el municipio cuenta con 7 puntos de reciclado. También realiza recorridos de lunes a viernes para recolectar casa a casa residuos separados que tengan los vecinos. Los recuperadores urbanos locales son clave en la recolección diferenciada municipal.

Sin embargo, al observar a continuación el Gráfico N° 16, la tendencia de los residuos generados en el municipio enviados a disposición final es en alza, no se observa disminución alguna como consecuencia de estas medidas. Se considera relevante recordar que tanto el relleno como la planta TMB se encuentran emplazados en este municipio, que soporta el impacto ambiental de la disposición y tratamiento de todos

³⁶ <http://www.ensenada.gov.ar/separacion-de-residuos-ciudad-mas-limpia/>

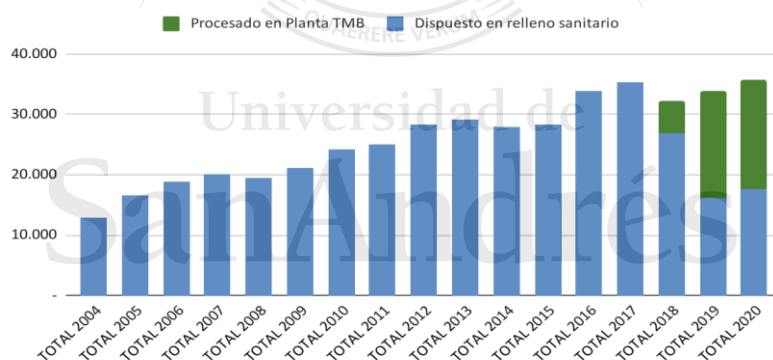
los residuos de la “Región Capital” desde el año 1982. En el Gráfico N° 17 se puede observar el impacto de la construcción de la TMB en la disminución de los residuos municipales enviados a disposición final.

Gráfico N° 16- Residuos generados por municipio de Ensenada. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Gráfico N° 17- Residuos generados por municipio de Ensenada. Enviados a disposición final en relleno sanitario Ensenada CEAMSE y procesados en Planta TMB- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

E.3-CASO RELLENO SANITARIO GONZÁLEZ CATÁN

En el siguiente apartado se describe el Caso del relleno sanitario ubicado en el municipio de La Matanza, en la localidad de González Catán. El mismo también es operado por la CEAMSE desde 1979. Actualmente y como consecuencia del proceso de

judicialización del caso en 2005, sólo recibe residuos provenientes del municipio donde se emplaza.

Como ya se ha mencionado, a partir del cierre del relleno de Villa Domínico tanto el relleno de Ensenada, como el de Catán, comenzaron a recibir mayor cantidad de residuos, ya que los enviados a ese complejo ambiental cerrado fueron derivados a los que continuaban operativos.

Sin embargo, esta situación no constituyó el detonante del reclamo ciudadano en este caso. El riesgo se activó cuando un vecino de un barrio cercano al relleno, de profesión enfermero, comenzó a alertar acerca del tipo de residuos que ingresaban al mismo y la posible contaminación ambiental que dicha situación acarrearía. Cobró fuerza y relevancia la teoría de la existencia de residuos patológicos en la basura, dando lugar a que gran cantidad de vecinos comenzaran a reclamar una pronta solución que les garantizara su derecho a un ambiente sano.

Se conformó un grupo de autoconvocados que incluía a vecinos, docentes, trabajadores del ámbito de la salud y miembros de sociedades de fomento. La primera acción formal por parte del grupo tuvo lugar en julio del 2003, presentaron un petitorio firmado por tres mil vecinos ante el Concejo Deliberante de La Matanza. El reclamo formal fue acompañado por marchas y movilizaciones de distinto tipo.

Una particularidad del caso es que muchos vecinos ingresaban al relleno a recuperar materiales y alimentos, y encontraban en esta actividad una forma de hacer frente a un contexto adverso de crisis económica y pobreza. Por un lado, reclamaban por la potencial contaminación que emanaba del relleno, y por el otro el mismo les brindaba recursos, tornando la situación en una por demás compleja.

A fines del año 2005 el grupo presentó una denuncia penal contra la CEAMSE aduciendo una violación a la Ley N° 24.051, ley que regula el manejo de residuos peligrosos. En el año 2006 Salas, el juez de la causa, determinó que las napas estaban contaminadas según el análisis efectuado por el Instituto Nacional de Alimentos y solicitó a las autoridades suministren agua potable, sin perjuicio del proceso por violación a la mencionada ley que continuó su curso.

Por lo tanto, en una primera instancia, el juez reconoció la contaminación pero no la atribuyó a la gestión de residuos del relleno. No se demostró empíricamente que el relleno sea el causante de la contaminación o enfermedades de los vecinos que vivían en terrenos aledaños al mismo. Ya que además del relleno sanitario se emplazan en la zona cementerios de personas, depósitos de autos, una subestación eléctrica y uno de los ríos más contaminados del país, el Matanza-Riachuelo. Este fallo generó que la movilización ciudadana y los reclamos vayan en ascenso.

El poder judicial consideró que los reclamos ciudadanos carecían de pruebas válidas para dictar una sentencia que ordene el cierre del relleno sanitario. Sin embargo los reclamos continuaron, a la vez que los intentos por parte de la CEAMSE de abrir nuevos rellenos como alternativa en municipios más alejados del AMBA fracasaron. En el año 2007 la CEAMSE, en conjunto con el municipio de La Matanza, gestaron una “salida” al conflicto que se basaba en permitir solamente el ingreso de los residuos generados dentro de esa jurisdicción y eximir al municipio del pago de la tarifa por tonelada de residuo dispuesta en el relleno, es decir bonificar el servicio al 100%. Esta solución alternativa permitió controlar el disenso, ya que lo esgrimido por la CEAMSE era que los residuos generados en el municipio terminaban dispuestos en el mismo

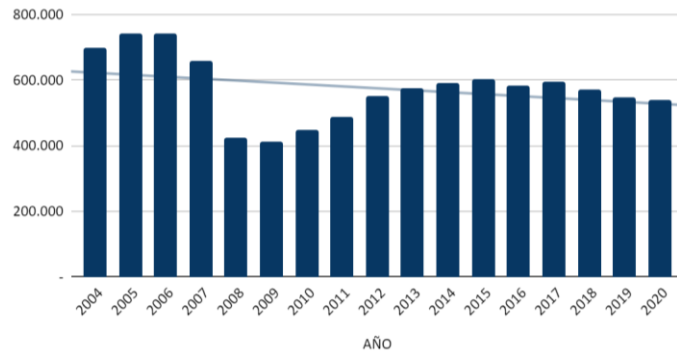
municipio. Este argumento permitió hacer frente a los reclamos ciudadanos. La bonificación liberó gran parte del presupuesto municipal, generando que el municipio apoye la iniciativa e incluso se vuelva un “potencial aliado” a la hora de hacer frente a futuros reclamos.

La presión del reclamo se redujo sustancialmente luego de los hechos relatados. Los autoconvocados no lograron el efecto último deseado que era el cierre del relleno, pero su accionar tuvo un impacto positivo en la reducción de lo enviado a disposición final en lo que a ese relleno puntual se refiere, ya que generaron la relocalización de los residuos provenientes de otros municipios y la reducción del impacto ambiental que eso acarrea. En el Gráfico N° 16 se presentan los valores históricos de las toneladas de residuos ingresadas al relleno de Catán en el período bajo estudio en la presente tesis.

A la fecha el relleno sigue operativo, se mantiene el promedio de residuos dispuestos enviados por el municipio de La Matanza. La tendencia de generación y disposición final de residuos en el relleno de Catán da cuenta que las políticas públicas aplicadas por el municipio fueron y son insuficientes. Se realizaron intentos alternativos para el tratamiento integral de los residuos por parte del Municipio, como por ejemplo la instalación de una planta de tratamiento denominada “CARE” (Centro Ambiental de Reconversión Energética), pero a la fecha no hay avances significativos al respecto y los residuos continúan siendo dispuestos en el relleno sanitario operado por la CEAMSE.

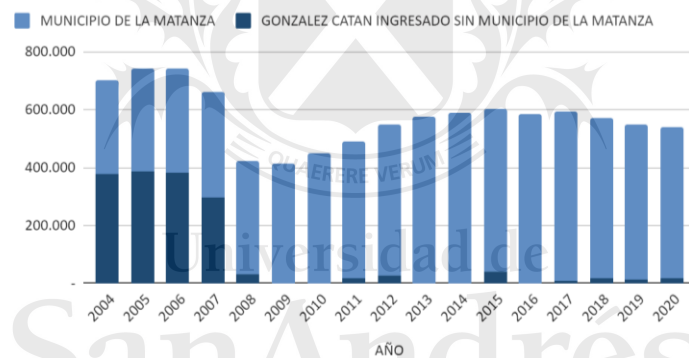
A la fecha no hay soluciones alternativas al relleno provistas por las autoridades competentes a la problemática planteada por la ciudadanía.

Gráfico N° 18- Residuos ingresados a relleno sanitario CEAMSE ubicado en González Catán- Período 2004-2020 (expresados en toneladas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

Gráfico N° 19- Residuos ingresados a relleno sanitario CEAMSE ubicado en González Catán- Desglose municipio de La Matanza y otros-municipios- Período 2004-2020- (expresados en toneladas anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

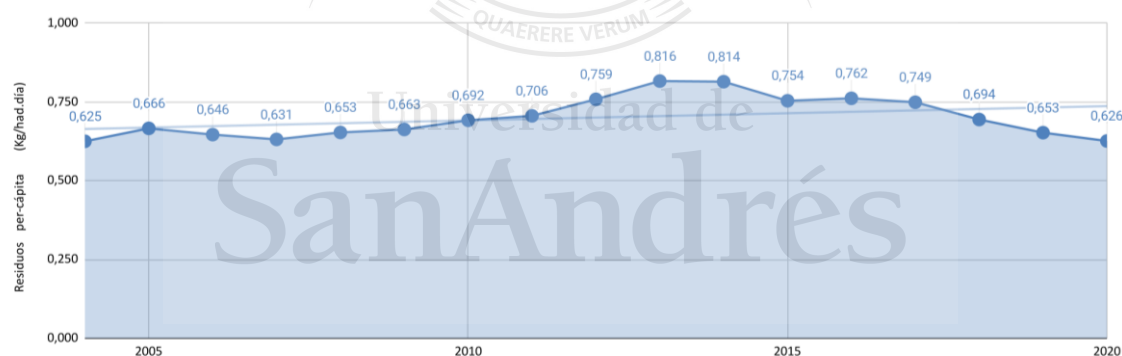
Los Gráficos N° 18 y N° 19 permiten observar el impacto de la judicialización a partir del año 2008, año en el que se relocalizan los residuos de varios municipios al relleno Norte III ubicado en José León Suarez, también operado por la CEAMSE. El azul oscuro representa al total de toneladas ingresadas al relleno, mientras que el azul claro representa los residuos del municipio de La Matanza. Puede observarse a partir de la sentencia que casi la totalidad de lo dispuesto en González Catán es lo generado en el municipio de La Matanza. Pudiendo concluirse que la judicialización del caso tuvo un

impacto ambiental positivo para los vecinos del municipio, ya que extendió la vida útil del relleno al relocalizar los residuos de otros municipios.

E.3.1-Políticas públicas- Municipio La Matanza

En relación a las políticas públicas aplicadas por parte del municipio de La Matanza se pueden mencionar iniciativas de recolección diferenciada y colocación de puntos verdes para que los vecinos lleven lo separado en origen. Sin embargo, al observar en el Gráfico N° 20 la generación de los residuos per cápita en el período bajo estudio se observa que no decrece, sino que se mantiene, permitiendo asumir que el impacto de estas políticas fue bajo o casi nulo.

Gráfico N° 20- Residuos generados por municipio de La Matanza. Enviados a disposición final en relleno sanitario González Catán CEAMSE- Período 2004-2020 (expresados en kilogramos per cápita anuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de reportes históricos de tonelaje CEAMSE.

E.4-COMPARACIÓN DE CASOS DE ESTUDIO

En el siguiente apartado se procederá a comparar los casos de estudio, procurando identificar puntos en común y diferencias entre los mismos.

Los casos son comparables partiendo de la base que presentan una característica en común, en todos la variable judicialización asume valor 1 (uno), ya que las sentencias

dictaminaron la obligatoriedad de llevar a cabo políticas públicas concretas o acciones de remediación ambiental en las áreas afectadas. Como punto en común se observa un impacto directo en la realidad ambiental a partir de la judicialización de los reclamos ciudadanos.

Puede argumentarse que ese impacto fue directo pero dispar al comparar los casos. A continuación, se procederá a describir algunas particularidades de cada caso que permitirán comprender el porqué de las diferencias encontradas.

En el Caso ACUMAR se destaca la creación de un organismo público interjurisdiccional, encargado de la articulación de múltiples políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. El Estado se vio obligado a destinar presupuestos a tal fin y a actuar de manera coordinada y organizada entre niveles y áreas de gobierno para dar respuesta a las variadas problemáticas. Puntualmente en lo referido a la gestión integral de residuos, miles de toneladas que no eran tratadas adecuadamente por encontrarse fuera del circuito o enviadas a basurales comenzaron a recibir tratamiento y disposición final adecuada. Se erradicaron basurales, se colocaron puntos verdes para facilitar la separación en origen y se brindaron charlas de educación ambiental a los habitantes de la Cuenca.

En el Caso Ensenada se logró el cierre parcial del relleno sanitario y la construcción de una planta TMB que permitió gestionar el 100% de los residuos anteriormente enviados al relleno sanitario. Asimismo, la puesta en marcha de dicha planta posibilitó reinsertar lo separado en el circuito productivo, y la recuperación de canteras locales con los residuos enfardados que no podían ser recuperados. Esta

experiencia puede considerarse la más alineada con el moderno paradigma de la economía circular ya que implementa el reciclaje y la reutilización al máximo.

En el Caso de González Catán la judicialización del caso permitió que los vecinos del municipio de La Matanza dejen de recibir los residuos de otras jurisdicciones, el término “no en mi patio trasero (NIMBY)” cobra aquí total sentido. Si bien no se dictaminó el cierre del relleno sanitario, ni la aplicación de tecnología para el tratamiento de los residuos, el impacto ambiental local a largo plazo disminuyó como consecuencia de extender la vida útil del complejo ambiental circunscribiendo la operatoria del mismo solo a recibir residuos del municipio donde se emplaza.

Puede concluirse que los reclamos presentan una incidencia política dispar. En los Casos ACUMAR y Ensenada se genera una nueva política pública con cambios de gran envergadura, mientras que en el Caso Catán se modifica la política pública vigente mediante la aplicación de cambios que pueden caracterizarse como intermedios o leves.

En relación a la judicialización del conflicto en todos los casos estamos en presencia de un sujeto plural, un colectivo de personas damnificadas, y un bien de naturaleza indivisible, el ambiente. La génesis de la judicialización fue similar en todos los casos, fueron las organizaciones de base las que traccionaron inicialmente el reclamo. Resultó variable la situación en relación a las alianzas que tejieron con profesionales, organismos especializados y con los poderes judiciales con competencia en los casos.

En el Caso ACUMAR se dio una judicialización de carácter cooperativo, entendiendo esta como una en donde se involucran a todos los actores litigantes del proceso. Convocándolos al diálogo, a la búsqueda de soluciones e involucrándolos en

los procesos de control, seguimiento y rendición de cuentas. Las partes y el tribunal colaboraron entre sí, dando lugar a un innovador escenario donde primó la cooperación en pos de encontrar soluciones integrales al conflicto. La dinámica adoptada en el caso se aleja de la bipolaridad típica de los litigios más convencionales.

Es importante también destacar que los reclamantes contaban con experiencia en movilizaciones legales extrajudiciales previas al inicio del Caso ACUMAR, lo que los distinguió del resto y facilitó la existencia de una red de activistas y profesionales con compromiso activo. Este rasgo distintivo permite explicar tal vez la mayor presión del reclamo y su consecuente resolución integral. Asimismo, los tribunales competentes en la causa no se centraron solo en remediar la acuciante situación ambiental, sino que también pusieron en marcha un andamiaje institucional que permitió garantizar el derecho a un ambiente sano para las futuras generaciones que habiten la Cuenca.

La obligación de generar información actualizada y transparentar la misma en un sistema de información pública digital para el público en general, constituye una novedad en la materia, ya que permitió la revisión, ajuste e implementación de todas las acciones en tiempo real. La sentencia del caso se alejó notablemente con estos mecanismos de ser letra muerta, convirtiéndose en innovadora por sus dinámicos mecanismos de acción y supervisión, facilitando así los mecanismos de rendición de cuentas

En el Caso Ensenada las organizaciones sociales que se movilaron inicialmente fueron Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara, a las que luego se sumaron otras también de origen territorial,³⁷ lo que decantó en la conformación de la Asamblea

³⁷ Ala Plástica, Fundación Biosfera, Agrupación Sotobosque, Educadores Ambientales Independientes.

Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE. La mencionada asamblea estableció vínculos con actores estatales como la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo de la Plata, el intendente de turno de La Plata y concejales de todos los signos políticos. En relación al proceso judicial, luego de varias apelaciones, la causa llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, actor que fue fundamental para generar diálogo entre las partes y permitió llegar a acuerdos y arribar a una solución definitiva al conflicto.

En este caso, tal como sucedió en el Caso ACUMAR, la preexistencia de una trama de organizaciones sociales preocupadas por el ambiente fue clave, así como las alianzas estratégicas que durante la evolución del conflicto tejieron con diversos actores contribuyó a que la incidencia del reclamo sea mayor y las políticas públicas aplicadas superadoras. Siguiendo a Saidón,³⁸

“(...) la innovación social a través de políticas públicas puede darse mediante distintas vías (no excluyentes) que requieren de la conexión entre el Estado y la sociedad: a través de un emprendedor que responda a un problema social o, en segundo lugar, atravesadas por un proceso de movilización que dé lugar a la conformación de coaliciones sociedad-Estado o, en su defecto a negociaciones sociedad-Estado.”

En contraste, en el Caso Catán se da una judicialización de carácter más lineal, donde los ciudadanos inician el reclamo y los tribunales dictan sentencia al respecto, sin demasiada interrelación en el proceso de toma de decisiones. Encabezó el reclamo la Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán, quien estableció algunas alianzas con políticos de fuerzas opositoras y movimientos contrarios al gobierno de turno. En este caso no se establecieron lazos con profesionales expertos en materia ambiental, ni con organismos técnicos especializados. Probablemente este

³⁸ Saidón, El Caso de La Plata, 257.

estilo de resolución del conflicto haya derivado en soluciones menos comprometidas o de tipo “parche” ya que no se brindaron soluciones a largo plazo para la GIRSU.

Como expresa Moreno en sus líneas al analizar cuatro casos de políticas públicas de residuos en el AMBA (entre los que estudia los casos de Ensenada y Catán):

*“La comparación entre cada uno de los casos muestra que las organizaciones de base que lograron mayores efectos en las políticas de residuos son aquellas que se aliaron con actores estatales con capacidad de torcer el rumbo de la política en cuestión, es decir, decisores públicos locales y autoridades del Poder Judicial. Así, la diferencia en el tipo de aliados está estrechamente vinculada con los tipos de incidencia que las organizaciones de base estudiadas logran generar en torno a las políticas de residuos”.*³⁹

Las alianzas estratégicas establecidas permiten por lo tanto comprender el nivel de incidencia política y su consecuente impacto en la implementación de políticas públicas concretas en cada uno de los casos.

En relación a la coordinación interjurisdiccional e internivel el Caso ACUMAR constituye un buen ejemplo de cómo se forzó a los gobiernos municipales con jurisdicción en la Cuenca y al Gobierno provincial a establecer lazos de cooperación y colaboración.

En el Caso Ensenada los municipios que enviaban sus residuos a ese complejo ambiental no tuvieron una participación tan activa en el proceso, ni en la búsqueda de potenciales soluciones al conflicto. Solo el municipio de La Plata creó en el año 2008 la “Agencia Ambiental La Plata” e implementó políticas públicas de GIRSU en su territorio, como por ejemplo el Proyecto “Basura Cero” y el “Plan Bolsa Verde”.

³⁹ Itatí del Rosario Moreno, “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”, *Gestión y política pública* (2020), <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.659>, 145.

Mientras que en el Caso Catán el municipio de La Matanza se involucró parcialmente en la búsqueda de soluciones, acordando con la CEAMSE continuar con la operatoria del relleno con condiciones que lo beneficiaban desde lo económico a partir de la exención del pago de la tarifa por la disposición de todos los residuos enviados a disposición final. Desde el gobierno municipal emanó el proyecto del CARE, sin embargo, el mismo no fue ejecutado completamente y se encuentra inconcluso a la fecha. Los programas de recolección diferenciada y puntos verdes municipales no tuvieron gran impacto en lo enviado a disposición final. La tendencia de los residuos per cápita municipales dan cuenta de ello. Por otra parte, los municipios cuyos residuos fueron relocalizados a partir de la judicialización del caso, pasando de Catán al Complejo Ambiental Norte III en José León Suárez, no aparecieron en escena ya que no constituyó un conflicto para ellos esta situación.

F-CONCLUSIÓN

En los procesos analizados de judicialización “de abajo hacia arriba”, las instituciones judiciales fueron percibidas por los movimientos sociales, activistas y grupos de interés cómo una vía de resolución de conflictos más efectiva e imparcial que otros poderes o instituciones cuyo accionar consideraron más burocrático y sesgado.

Los jueces al tomar decisiones sobre temas de competencia política influyeron en la construcción de políticas públicas al dictar sentencia sobre cuestiones de carácter colectivo, como lo ambiental que afecta a la sociedad toda. Dicha intervención en los procesos de elaboración, adaptación e implementación de políticas públicas transforma a los jueces en legisladores y administradores. Si bien el poder judicial consolida su rol

como poder de Estado, este fenómeno deja en evidencia las omisiones de los demás poderes, constituyendo un llamado de atención para que desempeñen mejor sus funciones.

Según lo planteado en la hipótesis principal de trabajo, luego de la investigación realizada, se observó que la judicialización de los reclamos ciudadanos en torno a la GIRSU impacta en la implementación de políticas públicas en los casos bajo estudio en el período 2004-2020. Se pudo testear la hipótesis y se corroboró la relación causal entre las variables; judicialización de las demandas ciudadanas y calidad de políticas públicas de GIRSU.

En el Caso ACUMAR se implementaron políticas públicas para tratar los residuos de la Cuenca, que antes de la judicialización del caso no eran contemplados. No aconteció una disminución de la disposición final ya que ese universo no era ni siquiera tenido en cuenta previamente. El cambio en las políticas de GIRSU puede ser considerado como positivo, contemplando que la erradicación de basurales a cielo abierto constituye una ganancia en términos ambientales para toda la comunidad.

En el Caso Ensenada se implementaron nuevas políticas públicas que contemplaron la necesidad de ir hacia el paradigma de economía circular. La construcción de la planta TMB permitió la disminución de lo enviado a relleno sanitario, ya que gracias a la implementación de esa moderna tecnología se reciclaron más materiales, y con el enfardado del resto se procedió a la recuperación de canteras en áreas degradadas de la zona aledaña al relleno.

En el Caso Catán el impacto fue menor, ya que solo puede ser considerado como positivo a nivel local, es decir para los ciudadanos que judicializaron el tema. Se relocalizaron residuos de otros municipios y no ingresaron más al relleno ubicado en tierras de La Matanza. Sin embargo, no puede obviarse el hecho de que el impacto a nivel ambiental es nulo, ya que la matriz metropolitana de GRSU sufrió modificaciones sólo en términos territoriales. El ambiente es indivisible, consecuentemente el impacto de las actividades humanas no respeta fronteras geográficas. Se considera relevante hacer esta salvedad, en este caso la hipótesis se corrobora solo en el ámbito de lo local, no así si consideramos el ambiente como debe ser, como un entorno global.

Se estiman relevantes los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación ya que pueden ser útiles para funcionarios que deban tomar decisiones en materia ambiental en general, y en el AMBA en particular, sopesando las particularidades de cada caso y su contexto. La trayectoria de los casos estudiados pone de manifiesto la falta de políticas públicas de GRSU que emanan de los gobiernos locales y provinciales. Analizar dicha situación permite tal vez que los decisores políticos efectúen cambios en un futuro, contemplando en sus agendas de gobiernos como uno de los ejes que contribuye a una mejor calidad de vida de la población y salud pública, la gestión integral y adecuada de los RSU, así como también identifiquen la necesidad de incorporar más tecnología para su separación, tratamiento y recuperación.

Cabe mencionar que los resultados de la presente investigación no pueden extrapolarse a casos por fuera del área o del período estudiado, sin embargo, las conclusiones arribadas pueden servir de puntapié para futuras investigaciones. Puede retomarse el tema con el fin de analizar si continúa la dinámica descrita en un futuro o

los gobiernos locales del AMBA consideran la problemática en sus agendas e implementan políticas en esa dirección. Se podría realizar también un análisis a nivel nacional vinculado a la GIRSU u a otras temáticas ambientales en conflicto que son judicializadas.

Al analizar la relación entre la judicialización y la implementación de políticas activas de GIRSU se comprobó que tuvieron impacto real y mejoraron la calidad de vida de la población del AMBA en el período 2004-2020. Al finalizar el proceso de investigación se considera que resultaría interesante hacerse algunas preguntas adicionales para pensar más allá de lo aquí estudiado. Las problemáticas ambientales cuestionan abiertamente las capacidades de gobierno generando nuevos desafíos. En este contexto, cabe preguntarse por qué los gobiernos no implementan políticas activas. Es posible que no consideren a la temática ambiental como relevante o que no posean suficiente presupuesto para destinar a tales fines. En el imaginario popular los residuos son considerados “invisibles”, lo que conlleva que los resultados de proteger el ambiente al no ser inmediatos o evidentes en el corto plazo no brinden rédito político.

Lo que no puede someterse a análisis bajo ningún punto de vista es la importancia de comprender que nuestro accionar hoy condiciona el mundo que le dejaremos a futuras generaciones. La responsabilidad de lograr políticas públicas de GIRSU eficientes y comprometidas debe ser compartida entre la ciudadanía y los gobiernos. El tiempo para accionar es hoy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación para el Estudio de Residuos Sólidos (ARS), Informe Final “Elaboración de contenidos generales para la conformación del Programa Básico Preliminar, Ley 13592, de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Decr. Reglamentario 1215/10. para el municipio de Berisso. Consejo Federal de Inversiones Provincia de Buenos Aires, 2019. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/pbp-para-la-girsu-berisso-final.pdf>
- Böhmer, Martin y Salem Tatiana. “Litigio estratégico: una herramienta para que el Poder Judicial tenga voz en políticas públicas clave”. *Documento de Políticas Públicas: Análisis*. CIPPEC, n° 89 (2010): 1-15. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1966.pdf>
- Cosentino, Gabriela M.. “Algunos antecedentes, vicisitudes y consideraciones sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el llamado “Consortio Región Capital” de la Provincia de Buenos Aires. El caso del relleno sanitario de Ensenada y las dificultades en la ejecución de la sentencia.” Trabajo Final Especialización en Derecho Ambiental, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La Plata, Buenos Aires, 2013. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/91828/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De Piero, Sergio. “*Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*”. 1° Edición. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- Gidi, Antonio y Cabrera Acevedo, Lucio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Hirschl, Ran. “*The Judicialization of Politics, The Oxford Handbook of Political Science*”, London: Oxford University Press, 2011.
- Informes históricos de tonelaje de residuos por municipio, Sección Estadísticas Página web CEAMSE, <https://www.ceamse.gov.ar/> (Consultada en marzo 2021)
- Informe Brundtland, Reporte de la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo, Naciones Unidas, 1987.
- Lahera P., Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 16 (2000).

- Luna Gutiérrez, Rodrigo Jacobo. "El Nuevo Paradigma De La Evaluación De Las Políticas Públicas". REICE: *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, Vol. 2 (2015): 34-48. <https://doi.org/10.5377/reice.v2i4.1724>
- Montera, Carolina. "La gestión de los residuos en disputa. Controversias por la instalación del Centro Ambiental de Reconstrucción Energética en el partido de La Matanza". En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, compilado por Gabriela Merlinsky, 351-376. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 1a edición, 2016
- Moreno, Itatí del Rosario. "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". *Gestión y política pública*, vol. XXIX, núm. 1 (2020) 131-162. <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.659>
- Nosetto, Luciano. "Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política argentina". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* vol. 14, n° 23 (2014): 93-123. <https://doi.org/10.14409/da.v0i24.4767>
- Saidón Mariana. "El caso de La Plata: las movilizaciones como principal motor de las innovaciones". En *Explicar la innovación en políticas públicas. La gestión integral de los residuos sólidos urbanos en municipios argentinos*, comp. por Mariana Saidón, 101-138. Buenos Aires, Argentina: Teseo, 2020.
- Sautu, Ruth. *Todo es Teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Lumiere, 2005.
- Sentencia Causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, 08/07/2008, Nro. Interno: M.1569.XL.
- Van Evera, Stephen. *Guía para estudiantes de ciencia política, Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa, 2002.
- Vennesson, Pascal. "Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas". En *Enfoques y Metodologías de las ciencias sociales, una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michael Keating, 237-254. Madrid, España: Akal, 2013.