



Universidad de la República Oriental del Uruguay

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Ciencia Política

TEMA: La disposición final de residuos sólidos (DFRS) en el AMM y la gobernanza: la magnitud de un problema que involucra a los gobiernos departamentales y Estado¹.

AUTOR: Darío Gastón Curcho Martirena

Mail: gasca@vera.com.uy

Montevideo-Uruguay 2016

¹ Trabajo presentado en las XV jornadas de investigación de la Facultad de Ciencia Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15, 16 de setiembre de 2016

Resumen:

En busca de soluciones al destino final de residuos sólidos domiciliarios, la disposición final de estos, es una preocupación actual para el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones, San José). El siguiente trabajo se basa en una serie de entrevistas a actores calificados, involucrados en los procesos sobre Disposición Final de Residuos Sólidos (DFRS) en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM), así como también, actores que participan en programas articuladores – en este caso, el Programa Agenda Metropolitana – entre las Intendencias de Canelones, San José y Montevideo.

Desde esta visión, se centra la importancia del tema, entender cómo se procesan o no, la formulación de políticas públicas dirigidas hacia los nuevos desafíos en materia ambiental y que niveles de involucramiento se producen entre los diferentes actores, así como también el grado de desarrollo a nivel de gobernanza multinivel. Este último, entendido como un conjunto de normas, principios, valores, en interacción entre los diferentes actores de la sociedad y su capacidad para intervenir en la conformación de políticas públicas. En síntesis, si los diferentes actores poseen o no, las capacidades para intercambiar recursos de poder en función de un interés general.

Este trabajo se basa en tres aspectos fundamentales, **1) la existente interacción entre los diferentes actores, 2) las dificultades para la coordinación y 3) los procesos de implementación de políticas, sus impulsos y frenos.** Por último, a modo de cierre, se desarrollarán algunas conclusiones como síntesis a los puntos antes mencionados.

Palabras Clave: Gobernanza, Actores, Política Pública,

Introducción:

En busca de soluciones al destino final de residuos sólidos domiciliarios, la disposición final de estos, es una preocupación actual para el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones, San José). En este sentido, la búsqueda de caminos favorables para la solución al problema se articula en función a la disposición y voluntades de los diversos actores, tanto estatales como sociedad civil. Entender el proceso por el cual la toma de decisiones por parte de los actores vinculados al tema, son llevados adelante, resulta un elemento a conocer. Así como también el grado de desarrollo en materia de instrumentación de políticas territoriales, su coherencia y relacionamiento intergubernamental.

Entender estos arreglos institucionales, enmarcados en un momento específico y solo para ese momento, puede llevar a la implementación de políticas que no resuelven el problema a largo plazo, sino que los lleva a soluciones específicas de corto alcance y que podrían llevar a serias dificultades a futuro, como ser: nuevos problemas institucionales, de gestión, de relacionamiento entre el Área Metropolitana de Montevideo y su vinculación con la sociedad en su conjunto (individuos, familias, grupos e instituciones). De ser así, la implementación de políticas de corto alcance a problemas que ameritan soluciones reales de largo alcance, podría responder a intereses particulares de algunos actores, así como también a decisiones no cooperativas que se manifiesten de manera autónoma a la realidad concreta, por tanto, no reflejan las necesidades y demandas del conjunto de la sociedad.

El siguiente trabajo se basa en una serie de entrevistas a actores calificados, involucrados en los procesos sobre Disposición Final de Residuos Sólidos (DFRS) en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM), así como también, actores que participan en programas articuladores – en este caso, el Programa Agenda Metropolitana – entre las Intendencias de Canelones, San José y Montevideo. A través de las mismas, se procura responder a ciertas inquietudes que se desarrollan a través de la implementación del Plan Director de Residuos Sólidos, plan que se desarrolla hasta hoy, pero con modificaciones sustanciales desde su creación en el año 2001. Con la creación de este plan, se genera una política pública que conecta a tres intendencias, Montevideo, Canelones y San José. A pesar de lo positivo de este acuerdo surgieron desde el inicio del proyecto complicaciones en la forma de gestión de la política

pública, no quedando claro qué unidad gubernamental conducía el proceso, y en consecuencia, qué papel asumían los actores. (Freigedo Martin; 2008)

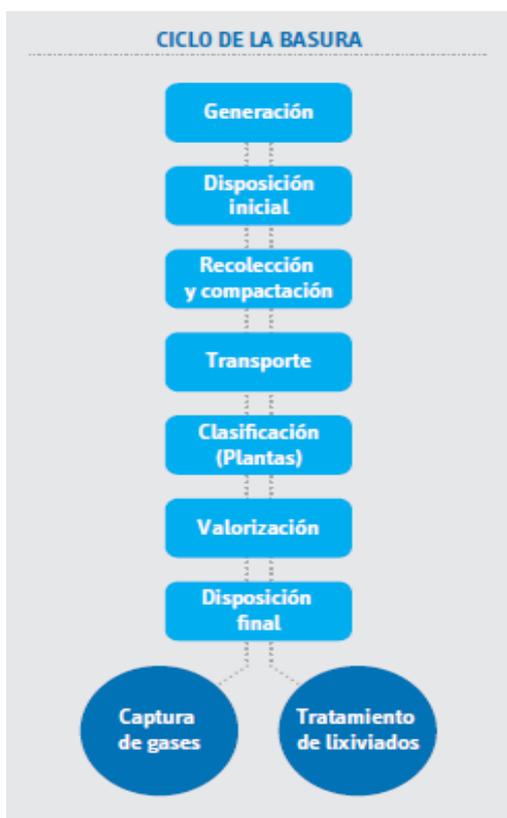
Si la creación del PDRS, resultó un avance en procesos de agenda intergubernamental de mejora en la formulación de política pública, es necesario tener presente las dificultades que presenta a la hora de ejecutar las mismas, sin tener presente el desplazamiento que ha tenido la población sin crecimiento, según plan propuesto en el 2005. De ser así, *¿cómo llevar adelante un proceso en la Disposición final de Residuos Sólidos eficiente, cuando la propia población en los últimos años ha sufrido un proceso de desterritorialización?*

El siguiente trabajo se basa en tres aspectos fundamentales, **1) la existente interacción entre los diferentes actores:** el relacionamiento intergubernamental, las normas y las relaciones tanto formales como informales, estas en relación hacia una perspectiva de gobernanza multinivel, donde el nivel de implicancia entre los actores y las instituciones juegan un rol influyente en la toma de decisiones, **2) las dificultades para la coordinación:** a nivel de actores públicos y privados, como contrapartida, los beneficios de coordinar entre los gobiernos departamentales, en conexión, la gobernanza en la generación de políticas y su interacción interinstitucional y **3) los procesos de implementación de políticas, sus impulsos y frenos:** quienes las llevan adelante y que dificultades se presentan a la hora de ejecutarse. Por último, a modo de cierre, se desarrollarán algunas conclusiones como síntesis a los puntos antes mencionados.

1. Tema: La disposición final de residuos sólidos (DFRS) en el AMM y la gobernanza: la magnitud de un problema que involucra a los gobiernos departamentales y Estado.

1.1 ¿Qué se entiende por Disposición Final de Residuos Sólidos y qué grado de importancia adquiere en el territorio?

Tomando como referencia la propuesta del Plan Director Limpieza 2011-2015 para Montevideo (valido también para toda el Área Metropolitana), la disposición final de residuos sólidos, es el resultado de un largo proceso que comienza con el consumo



y disposición inicial por parte de la población. Según la Ley ², una vez descartados por el generador, pasan a la responsabilidad de los gobiernos municipales, organizando y articulando el sistema de limpieza. Se trata de un proceso que en primera instancia, surge con la generación de residuos a través de la ciudadanía, posteriormente la disposición inicial de los mismos, su recolección, compactación, transporte, clasificación, valorización, por último la disposición de residuos sólidos mediante el sistema de relleno sanitario, finalizando este proceso con la captura de gas y/o el tratamiento de

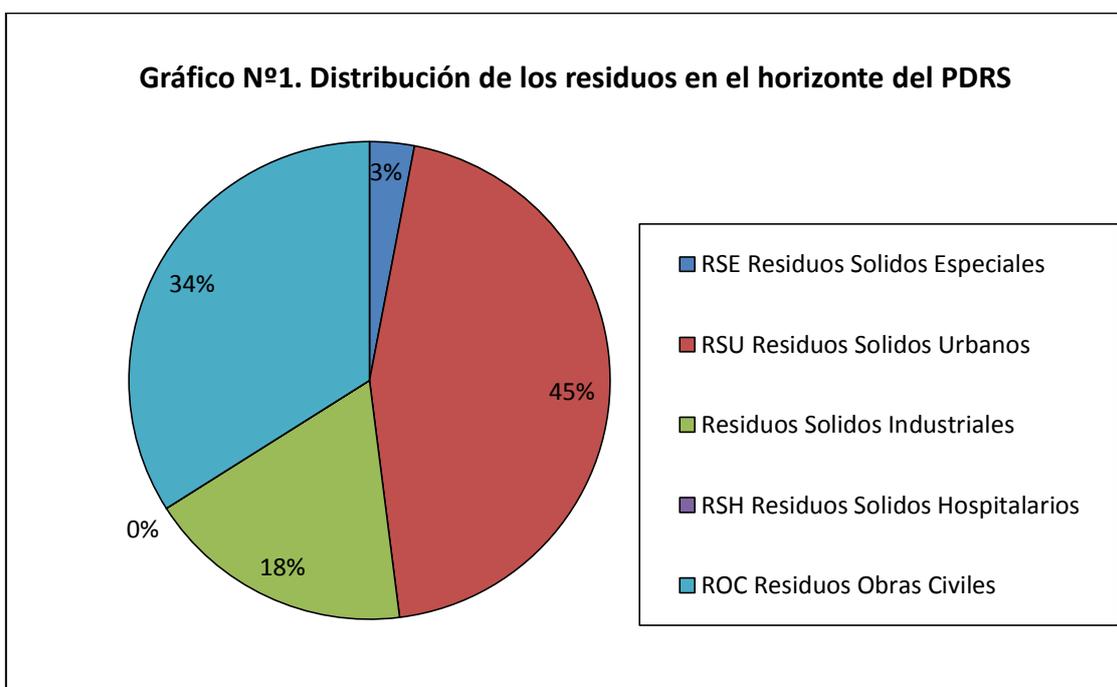
lixiviados (ver cuadro N°1).

CUADRO 1: Ciclo de basura. FUENTE: Evaluación y propuestas de actualización del Plan Director de

²**ART. 21. De la ley N° 17.283-** (Residuos).- Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse del manejo y disposición de los residuos cualquiera sea su tipo. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -en acuerdo con los Gobiernos Departamentales, en lo que corresponda y de conformidad con el artículo 8º de la presente ley-dictará las providencias y aplicará las medidas necesarias para regular la generación, recolección, transporte, almacenamiento, comercialización, tratamiento y disposición final de los residuos. Fuente:<http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/leyes/ley17283.html#art/21>

Limpieza. IM, Pág. 18.

En el 2005 se presentó una propuesta sobre un Plan Director de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana de Montevideo (desde ahora PDRS para el AMM). En él, se intenta resolver la gestión de todos los residuos sólidos existentes, en base a los estudios presentados por el PDRS, se clasificaron y distribuyeron los diferentes tipos de Residuos Sólidos de la siguiente manera expresados en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir del Resumen Ejecutivo Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana. Pág. 5

Su importancia adquiere mayor relevancia cuando estos procesos superan los niveles de gestión. Es decir que, a nivel metropolitano, el proceso sobre el tratamiento de residuos sólidos, no da cuenta del problema real que tienen las intendencias para contener el aumento sostenido de estos residuos en el territorio. El proceso de gestión involucra a más de un actor en escena, requiere de la población en su conjunto, tanto actores estatales como privados, formales como no formales para una adecuada formulación de política pública.

En el 2006, se presentó el Informe Ambiental de Montevideo donde se describe un panorama social y económico complejo y de difícil superación, al menos para ser superadas en el corto plazo, ya que el modelo de desarrollo (para ese periodo) sigue siendo poco sustentable, injusto y persigue lógicas únicamente economicistas,

concentrando y centralizando recursos y decisiones; *“Uruguay en general y Montevideo en particular muestran las consecuencias del modelo vigente en procesos sociales como la exclusión y la pobreza”* (Informe Ambiental de Montevideo, IMM; 2006). Por las consideraciones anteriores, se incorpora un gran número de asentamientos irregulares, donde también se concentra una alta proporción de los clasificadores de residuos, determinando que una parte importante de los residuos generados dentro del Área Metropolitana de Montevideo (desde ahora AMM) son trasladados diaria e informalmente a determinadas áreas del País para su clasificación. Desde esta perspectiva, la necesidad de promover políticas ambientales ajustadas a la búsqueda de soluciones reales sobre los problemas que generan los Residuos Sólidos y su Disposición Final, ha sido un elemento que se mantiene en constante revisión. Los estudios del Grupo Ambiental de Montevideo (GAM), responden a los problemas anteriormente planteados.

1.2 ¿Por qué la gobernanza multinivel en la formulación de política pública?

Se formula esta interrogante debido a que, el marco institucional, jurídico y político restringe las actividades en el plano intergubernamental, se modifica así, el tipo de relacionamiento entre Estado – Sociedad civil. En efecto, el área metropolitana y sus problemáticas se modifican a una velocidad mayor que el aparato jurídico-político. Estas dificultades logran articularse en función de formas de “gobernanza multinivel” donde participan actores institucionales y civiles por sobre las restricciones que impone el sistema de relacionamiento intergubernamental. (Magri, Altair; 2011)

La participación de estos actores, tanto públicos como privados, formales como informales en la formulación de políticas ambientales (para el caso concreto, DFRS en el AMM), responden a una compleja realidad donde las autoridades municipales cargan cada vez más con la compleja responsabilidad de la prestación de la gestión de residuos urbanos y deben controlar también que esta prestación se realice observando la reglamentación ambiental que rige en el país (Ugalde, 2006 en Magri, Altair; 2011). En Uruguay, una de las funciones principales de los gobiernos locales esta en mantener y organizar la limpieza pública, que también comprende la infraestructura para la recolección y disposición final de los residuos. (Freigedo Martin; 2008).

Articular el concepto de gobernanza multinivel y la formulación de políticas públicas enfocadas a temas ambientales, es un elemento a presentar como modelo hacia una nueva forma de gobierno, conectando actores tanto privados como públicos, capaces de establecer redes para la acción política, *“Tal y como se ha apuntado anteriormente, la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad, esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas”*. (Kickert, Klijn y Koppenjan; 1997:437 y Peters; 1998:21 en Cerrillo I Martínez, Agustí; 2005:23)

De acuerdo con los planteamientos que se han venido realizando: *“Las redes de acción política son una forma de negociación del poder entre instituciones de gobierno, grupos de interés y actores sociales de diversas características entre quienes se intercambian recursos (en particular recursos de poder)”* (Piñeiro D. 2004:8).

2. El relacionamiento intergubernamental para el AMM: las normas, los actores y las relaciones formales e informales.

Este trabajo, muestra como la forma de relacionamiento entre los diferentes gobiernos es conducida a través de determinados acuerdos, significado por el cual no siempre se procesan canales de planificación conjunta entre las tres intendencia, no obstante, si existen acuerdos de orden metropolitanos que influyen hacia distintas áreas. El primer problema a presentarse formalmente, es que no existe en el País un nivel de gobierno regional, si, la presencia de los tres niveles de gobierno, el Nacional, los gobiernos departamentales y recientemente el tercer nivel de gobierno (los municipios).

En realidad, en el segundo nivel de gobierno (departamentales) se registran acuerdos políticos y esos acuerdos políticos, para estos casos (en el sur del país), se conforman a través de un programa que se llama Agenda Metropolitana.

Si bien, en Agenda hay acuerdos en torno a grandes temas, no sustituyendo lo que son las competencias de los gobiernos, para el tema de DFRS, según lo relatos de actores involucrados en los procesos sobre Residuos Sólidos, *“...no hay un acuerdo*

específico entre las tres Intendencias y el Gobierno Nacional, si, en cada Intendencia se está avanzando en eso. Y las Intendencias obviamente, los componentes jurídicos y económicos son básicos para avanzar en cualquier cosa y más en este tema. Cada Intendencia en su trabajo, avanza tomando en cuenta estas variables” (EAC). Según se ha citado, en torno a lo que son acuerdos, hay un plan de trabajo y control en su ejecución, no sustituyendo las competencias formales que tienen los tres niveles de gobierno, esto es así (según comentan los entrevistados), pues ***no existe un nivel de gobierno que sea de carácter regional como en otros países.***

Según los planteos por los diferentes actores vinculados a estas intendencias (Montevideo, Canelones y San José), la DFRS es abordada como un elemento más de la cadena. A pesar de que existe la tendencia a trabajar estratégicamente, la manera como se procesan las políticas, se basan habitualmente sobre la emergencia, además de las dificultades presupuestales, que por momentos impiden que visiones estratégicas se concreten en el mediano plazo. No obstante, estas dificultades, no solo son resultados de problemas presupuestales, por momentos, son problemas de relacionamientos entre los gobiernos subnacionales, sus normas y su forma de vincularse entre los diversos actores, tanto formales como informales.

2.2. En clave de gobernanza multinivel

Sobre la gobernanza multinivel, si bien, no existe una definición de carácter universal, “... *la imagen de gobernanza multinivel subraya el hecho de que no hay ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas sociales*” (Morata y Etherington, 2003:274-275 en Cerrillo I Martínez, Agustí; 2005).

Pero el concepto de gobernanza no se ciñe únicamente en términos de gobernanza multinivel, según Agustín Cerrillo, la gobernanza desde una óptica genérica “*está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general*” (Cerrillo I Martínez, Agustí; 2005:156).

2.2.1. Instituciones y actores vinculantes y su nivel de implicancia

Para el área metropolitana, el actor Institucional con más relevancia para este caso es la DINAMA y el nivel de implicancia (según la visión de los entrevistados) es favorable para el desarrollo de estas políticas. Se está acentuando una preocupación desde el Gobierno Nacional para resolver los problemas ambientales a nivel país, a través de la DINAMA, de Presidencia y de OPP. Los municipios están sensibilizados y haciendo un seguimiento de cerca, sumado a esto, se buscan alternativas de negociaciones con otros actores o con entes descentralizados que funcionen en régimen privado como ANCAP.

Existen otros actores, además de la DINAMA que también intervienen en temas de Disposición Final, como ser en primer lugar, las intendencias, el Gobierno Nacional y los Ministerios. En la estructura planteada, estos serían los actores que poseen la autoridad principal, asimismo, están las alianzas y acuerdos que se logren desarrollar con otros actores, dentro del Estado existe la posibilidad de establecer convenios con la UdelaR, por ejemplo, se trabaja con la facultad de Ingeniería y con la Facultad de Ciencia.

Tomando como referencia los estudios de Agustín Cerrillo, si la gobernanza es entendida esencialmente como la implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general, estamos ante algunas dificultades a la hora de traducir el interés general con la implementación de proyectos que se desempeñen en ese sentido. Desde la visión gubernamental, los niveles de implicancia son favorables, no obstante, desde los actores no gubernamentales, su implicancia es visualizada más como elementos de consulta que como actores vinculantes para la toma de decisiones.

2.2.2 Instituciones y actores: su relevancia en materia de influencia para la toma de decisiones sobre la DFRS

Para el área metropolitana, como se ha mencionado anteriormente, las instituciones más relevantes son, la DINAMA (muchas veces con dificultad), la DINAGUA, la DINOT, el MGAP (este ministerio, porque todas las políticas productivas en el área rural son importantes y el vínculo entre la producción y el ambiente es esencial), el MIEM, las Intendencias Metropolitanas y una serie de

ministerios que son claves para esta actividad. Asimismo, existen actores que hacen a la cooperación internacional, como por ejemplo la ONU y la Cooperación Alemana de Desarrollo, así como también la participación a eventos como los de cambio climático de Paris, en síntesis, en diferentes momentos, los entrevistados concuerdan en que ***“todo lo que genere un vínculo internacional, también es fundamental”*** (ECA).

La DFRS en Montevideo, es competencia exclusiva de la intendencia con controles a través de la DINAMA, pero las decisiones son llevadas adelante por las intendencias y el Gobierno Nacional, a través de la DINAMA. Existen otros actores que podrían estar involucrados, como los privados, que si bien no logran tener un poder de decisión en la ejecución de estas políticas, para este caso, tampoco son consultados, pero muchas veces, en términos de gobernanza, estos actores terminan influyendo en la toma de decisión. Ejemplo de esto, respecto a los formales, existen los transportistas, los vecinos, comerciantes y grupos de presión que se forman dentro de todo lo que se desarrolle formalmente. En síntesis, todo aquel que paga sus impuestos y siente la necesidad de protestar por sus intereses y por tanto, posee la capacidad de influir en la toma de decisiones.

Existen también los actores no formales, todos aquellos que participan en la cadena en negro de la recolección y disposición final de la basura, el actor más emergente es el clasificador, ***“Yo te diría que todo el tema de reciclaje, es un problema pero no en el manejo total de los residuos. Capaz que te lo agravaría un poco más, ahí está más vinculado al tema del manejo clandestino de los residuos (el papel, los plásticos, el metal), que eso también oscila en función de los precios. Si el petróleo baja, el tema de los plásticos no vale nada, pero eso más, yo te diría, es otro el problema, referente al manejo comercial de esa parte y no del tema de la DFR, pero también genera un problema en los sitios de disposición final”***(EAC)

Pero no es el único y el más importante, existen los depósitos clandestinos y su entorno, que también por su condición, logran su propio sistema de influencia. Por otra parte, a la hora de tomar algunas decisiones o no, la IM cuando captura el gas en Felipe Cardozo y lo quema, parte de ese proceso no es transformado en energía, ya que, el aporte de otros actores resulta insuficiente para que todos se beneficien, desde esta perspectiva, también se genera un sistema de influencia.

Coincidiendo con los estudios del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial³, se evidencian sistemas de convivencia entre actores formales y

³ NIEDT – Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial

no formales, generando ámbitos donde se vinculan determinados niveles de gobernanza, donde los involucrados necesitan y desean relacionarse en la búsqueda de beneficios. *“En esta dimensión, el relacionamiento también pasa por la trama informal, amparada en el enfoque de la nueva “gobernanza”, donde se establecen relaciones no formales, no legalizadas en la norma, y cuya característica principal es la interdependencia con rasgos de horizontalidad...”*(NIEDT; 2014:41).

3. Los problemas de coordinación: ¿Por qué es tan difícil coordinar?

En términos generales, la coordinación de políticas vinculadas a la DFRS, requiere de la interacción entre los diversos actores, ya sean públicos como privados, con la finalidad de establecer redes entre sus estructuras jerárquicas y lograr una adecuada cooperación que fortalezcan los vínculos para una buena gestión. *¿Pero, por qué es tan difícil coordinar las acciones entre los diferentes actores? ¿Qué hay en la formulación y ejecución de estas políticas, que muchas veces dificultan el buen funcionamiento para la cual fueron creadas?*

En el área metropolitana, cada intendencia trabaja sobre el tema con un articulador que es la DINAMA. Muchas veces se presenta con dificultad a la hora de generar un trabajo coordinado con otras intendencias, debido que, las resoluciones a tomar, tienen impacto en otras intendencias, tanto en Montevideo, como Canelones y San José. Evidencia de esto, según relatos por uno de los entrevistados, es el caso de San José con la intendencia de Montevideo, San José prohibía ingresar determinado tipo de residuos a sus rellenos sanitarios, entonces se le solicitaba a Montevideo que esos residuos que no podían ser ingresados en el otro Departamento, se le permitiera ingresar en el lugar donde sí se podía hacer, en este caso, en el Departamento de Montevideo. Ese tipo de contradicciones, evidencian una falta de coordinación y de coherencia, tanto interna como externa, donde la toma de decisiones impacta desfavorablemente en otras Intendencias, proceso por el cual, la falta de coordinación, puede generar externalidades negativas hacia otros Gobiernos Departamentales.

El ejemplo presentado, confirma ciertas dificultades en relación a la falta de redes comunicacionales para establecer mejores niveles de coordinación. Estas dificultades, pueden ser abordadas desde una visión en clave de gobernanza. Concepto que articula y promueve la conformación de redes, que permitan explicar las relaciones estructurales, las interdependencias y la dinámica de las políticas y de los

procesos de elaboración de políticas. *“Las redes centran su atención en la interacción de las organizaciones diversas, pero a la vez interdependientes, que coordinan sus actuaciones a través de interacciones de recursos e intereses”* (Cerrillo I Martínez, Agustí; 2005:24).

También se presentan dificultades con las políticas generadas hacia la interna de cada Intendencia. Proceso por el cual, su formulación y ejecución tienen resultados adversos para algunos de los actores vinculados para ese proceso específico. Tal es el caso de Montevideo, donde la intendencia toma medidas vinculadas al proceso de disposición final, donde estas, si bien son llevadas a rondas de consultas con actores privados involucrados en el tema, por más que no estén de acuerdo, estos, no son tomadores de decisiones.

A su vez, actores privados desvían procedimientos en base a preferencias individuales en coordinación con otros actores de la sociedad civil. Estos relacionamientos, no pueden ser excluidos en el estudio, ya que forman parte de un sistema de gobernanza, donde actores, fuera del circuito formal llevan adelante formas de relacionamiento en convivencia con instituciones formales.

Referente al caso antes mencionado, es el problema generado por los volqueteros, donde en algunos casos, muchos de estos actores vinculados al proceso de recolección de escombros, operaban en negro. Según informa uno de los entrevistados, *“Los camiones con volquetas que se dedicaban a la recolección de escombros debían ser arrojados en el centro de disposición final Felipe Cardozo. Pero este proceso generaba un circuito informal, donde esos desechos, iban a parar a otros destinos con la intención de ser comercializados de manera ilegal”* (EAC). Es decir, se revendían los escombros que otros pagaban para que se retiraran del lugar. Según este relato, también se registraron la reventa de alimentos vencidos, y la disposición final de residuos hospitalarios en asentamientos irregulares.

Para estos casos, la inexistencia de un marco jurídico capaz de resolver estas contradicciones, debilitan los elementos de coordinación, de interacción de recursos, normas y valores entre los diferentes actores. El no reconocimiento de estos, estimuló un comportamiento informal para el tratamiento de disposición final de residuos sólidos. Se mantuvo por fuera del proceso institucional y configuro la negación de una red formal, construyendo una red informal incapaz de superar dificultades con el fin de establecer la aceptación de los diversos actores.

En este sentido, mencionar algunos aspectos que también generan gobernanza a través de sistemas no formales, pero que para el caso concreto, también con externalidades negativas. Coincidiendo con los estudios de Zurbriggen sobre los efectos resultantes en las nuevas formas de hacer política, sostiene que: *“A menudo se pasa por alto que la gobernanza también tiene efectos negativos en la elaboración de política, como problemas de la representatividad de los organismos que están involucrado en una red excluyendo a determinados grupos y creando sistemas clientelísticos. Asimismo, pueden surgir problemas como la disolución de la responsabilidad dado la multiplicidad de actores implicados. En efecto, se plantea el gran desafío de demostrar que la gobernanza es la mejor forma de conducción política, de ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopolístico”*. (Zurbriggen C.; 2011:192)

3.1 La gobernanza en la generación de políticas y su interacción interinstitucional.

Entendida la gobernanza (en la amplitud del concepto y en la profundidad de su desarrollo) por su capacidad de establecer caminos más cooperativos, la misma, debe asociarse hacia una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas, porque, al fin y al cabo, se trata de visualizar una perspectiva hacia la definición del interés general (Cerrillo I Martínez, Agustí; 2005).

Para el Área Metropolitana a la hora de planificar e implementar una política pública, el planteo se basa en articulación con Instituciones gubernamentales involucradas y con algunas consideraciones de actores no gubernamentales. Uno de los ejemplos (para generar concientización en la población, acompañadas por mejoras en la educación ambiental), es el tema sobre los incendios, planteado por el Director General de Gestión Ambiental de Canelones. Se establecieron líneas de trabajo para favorecer la extinción del fuego, estableciendo comités de emergencias en cada pueblo, en conexión con la red de vecinos. *“Lo mismo se está haciendo con el tema del agua, el tema de áreas protegidas, el tema residuos, hay múltiples ejemplos donde estamos haciendo ese tipo de cosas desde la Intendencia, desde los Municipios, con los vecinos y muchas de esas cosas con el Gobierno Nacional.”* (EAC)

El entrevistado, da cuenta de las dificultades a la cual se enfrentan estos procesos, los cuales se expresan en la lentitud de los resultados ya que, los cambios culturales van a ritmos diferentes. Los acuerdos políticos son desarrollados en ámbitos formales como la Red Nacional de Educación Ambiental (ReNEA), una red que involucra a todos los niveles de gobierno, más la sociedad civil en ámbitos de trabajo muy importantes. *“...La coordina el MEC y es un ámbito donde se trabaja muy bien, pero además de eso, hay múltiples programas que involucra a mucha gente, el tema, es que los cambios culturales son más lentos, hemos avanzado pero no lo suficiente.”* (EAC)

Cuando se preguntó cómo se visualizan las políticas ambientales en función de las políticas educativas sobre estos asuntos, la respuesta del entrevistado evidencia la falta de una fuerte campaña educativa. *“Yo creo que hay un gran tema educativo, creo que falta una campaña educativa respecto a eso. Por ejemplo, yo estuve cuando se incorporaron los contenedores, en esa época era para una zona concreta que era la zona de pocitos, (era una cosa muy acotada), que el que hace la disposición final en general es el portero del edificio, no es cada uno individualmente. Entonces al portero del edificio se le resolvía el lío, porque el tipo de noche cerraba y se olvidó del tema...”* *“Cuando vino Erlich, llevo, generalizo el sistema en lugares que no debía haberlo generalizado y después con un problema logístico, extendió la cantidad de contenedores con la misma flota de camiones. Entonces vos tenías en proporción el contenedor mucho más tiempo sin retirar y un área mucho más grande, suponete, la zona de Lezica, Sayago, que eran áreas en las cuales, hay mucha población vieja que esta todo el día, que tener el contenedor o no, no le resolvía la vida, porque esa gente si está acostumbrada a llevar la basura en momento en que pasa el recolector de residuo”.* *Después el tema del retiro de los materiales dentro del contenedor, a finales del periodo de Erlich, se hizo un trabajo, pero el contenedor igualmente se bandalizaba, y ahora con Ana en el último periodo, está el contenedor que te impide sacar la basura y se mejoró pila el funcionamiento, pero igual, la gente ve cuando esta medio lleno el contenedor, te lo tira afuera, cuando lo que tiene que hacer es empujar un poquito”* (EAC).

Otro ejemplo a considerar es presentado por la Intendencia de Montevideo (IM), sobre el tema de la bajada de los perros a la playa. En entrevista, *“... prefectura hacía un reclamo que era para todo el país, diciendo que en temporada se podía bajar con los perros de noche, y en Montevideo no se puede bajar con los perros en*

temporada. No se puede, está prohibido y eso nos traía problemas, pero nos pusimos de acuerdo al final sobre la campaña que trabajamos en conjunto en el tema del plan de gestión de envases y la campaña de clasificación entre DINAMA y su agencia y la IM y su agencia (con bastantes encontronazos pero generalmente llegamos a un acuerdo en común). Y después cada uno generó su propia campaña en función de sus necesidades que tenía en el momento.”(EAC).

En el actual escenario, las dificultades no solo transitan en la aceptación por parte de la ciudadanía en asimilar los cambios que se procesan a nivel interinstitucional para la generación e implementación de políticas públicas. Si bien, esto es así, es necesario promover el vínculo, no solo entre actores gubernamentales, sino también por actores no gubernamentales. En este sentido, para el Área Metropolitana, la interacción entre las instituciones, avanzan por canales más formales y menos informales (no gubernamentales), con el sesgo pertinente que esto conlleva, cuando se trata de planificar una política pública a la medida de las dificultades planteadas por la comunidad, porque en última instancia, se trata del interés general.

4. El rumbo de las políticas para el AMM: un diseño basado en procesos políticos, sus impulsos y sus frenos.

En su diseño, a nivel territorial, las intendencias del área metropolitana tienen un gran desafío por delante. Existen algunos ejemplos sobre estos procesos que dan cuenta sobre diferentes dificultades que las intendencias afrontan a la hora de planificar el rumbo de la política en la formulación de las políticas. Uno de los ejemplos a considerar es el trabajo desarrollado por la Intendencia de Montevideo, sobre el Plan Director de Limpieza. Éste tiene su inicio en el año 2005, periodo en el cual se culminó el Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (PDRS), que fue formulado con el objetivo final de lograr la adecuada gestión de la totalidad de los residuos generados en el Área Metropolitana. El PDRS 2005 abarcó todas las etapas del manejo de residuos sólidos, así como los aspectos técnicos, ambientales, económicos, institucionales y legales que le son afines.

En entrevista con uno de los actores involucrados, evidencia estos procesos; *“Nosotros como política, como en el periodo pasado, desarrollamos primero una revisión y después una construcción de un Plan Director de Limpieza, no solo de residuos sólidos, implicaba más cosas para Montevideo. Primero hicimos la*

revisión del plan que se había elaborado para el plan metropolitano en su momento y sobre la base de algunos de esos elementos más otros nuevos, es que se elaboró el proyecto ejecutivo del plan de acción”. (EAC)

El Plan Director de Limpieza original, que fue pensado en su momento (2005), no tuvo éxito ya que existieron razones políticas que condicionaron la formulación de las mismas, elemento por el cual una es condición necesaria de la otra. *“...y los motivos que llevaron no hacerlo, son motivos políticos, la oposición fue muy grande en Canelones y el Intendente de Canelones que en ese momento era Marcos Carambula, decidió que el proyecto no corría más (en el año 2008). En función de eso no solo por ese motivo, por razones políticas, la IM decidió en el año 2009 declarar (por motivos económicos) desierta la licitación para la operación de Felipe Cardozo. Eso ayudó a tomar otras definiciones y ese fue el motivo por el cual no se hizo, fue por motivos políticos.”* (EAC).

Otro ejemplo, es el Sitio de Disposición Final Cañada Grande (Canelones), que inicialmente, posee una serie de controles importantes pero no reúne aún todas las condiciones ambientales necesarias; *“...En su concepción no fue previsto como un relleno sanitario y eso ambientalmente tiene sus consecuencias, por eso estamos en proceso de un llamado junto con ALUR y ANCAP para construir una moderna planta (esperemos que no en mucho tiempo) al este del departamento, que lo que va a ser es recuperar residuos, generar un material que tiene un poder calorífico que lo usarían las cementeras y el componente no recuperable iría a relleno sanitario.”*(EAC)

Los ejemplos mencionados, son reflejo de construcciones políticas traducidas en diseños de políticas públicas orientadas a problemas ambientales, que si bien son procesos que articulan actores, instituciones y su planificación de las mismas, éstas son guiadas más por voluntades políticas que por la interacción, la cooperación y el involucramiento de organismos no gubernamentales y gubernamentales, actores formales como no formales. En este sentido, se presentan ciertas dificultades a la hora de planificar estratégicamente en conexión con proyectos de larga duración que contemplen a todo el territorio dentro del Área Metropolitana.

Las políticas, para el área Metropolitana, se muestran más como construcciones desde las superestructuras, es decir que, las políticas son consecuencia de resoluciones entre actores en marcos institucionales, donde previamente diagnosticados los problemas emergentes, hacen a la formulación y al nacimiento de una o más políticas

públicas. Por tanto, el peso de las instituciones juega un papel articulador para el desarrollo dentro del territorio. En resumen: *“Las instituciones, las organizaciones y los actores, categorías todas que pertenecen al lugar, pasan a ser los elementos relevantes desde el punto de vista del diseño de políticas”* (Boisier, Sergio; 2005:55).

4.1. Sobre el Plan Director de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana de Montevideo.

El Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y el Área Metropolitana (PDRS) fue desarrollado entre el 2003 y 2004, el resumen ejecutivo se presentó en el 2005, fue pensado para establecer un estándar en materia de una adecuada gestión sobre los residuos sólidos generados en el Área Metropolitana. El espíritu de esta política, es la de resolver los diferentes problemas ambientales y las externalidades negativas que causan estos residuos cuando su disposición final transcurre sobre los cuerpos de agua y los sistemas de saneamiento.

El PDRS, por su magnitud, en sus inicios fue un plan ambicioso ya que abarcaba todas las etapas del manejo de residuos sólidos, en efecto, los aspectos técnicos, ambientales, económicos, institucionales y legales. Al mismo tiempo, el desarrollo del plan fue acompañado por un Comité Asesor (CA), integrado por un Coordinador (DIPRODE), dos representantes de cada una de las Intendencias del AMM y por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), con lo cual el Consultor trabajó en estrecha relación para intercambiar experiencias y tomar decisiones en etapas intermedias del desarrollo del PDRS⁴.

Los aspectos institucionales del Plan Director se resumen en el siguiente cuadro:

⁴ RESUMEN EJECUTIVO Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana PROGRAMA DE SANEAMIENTO DE MONTEVIDEO Y AREA METROPOLITANA TERCERA ETAPA SUBPROYECTO – B REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO DIRECCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO. NOVIEMBRE 2005



CUADRO 2: Aspectos del Plan Director 2005. FUENTE: RESUMEN EJECUTIVO Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana. Pág. 8

4.2.1. *Sus impulsos*

La necesidad de crear esta política pública (PDRS), da cuenta de la ineficiencia en cómo eran prestados los servicios al Área Metropolitana en temas ambientales, además de costos por encima de lo presupuestado. Por su parte, en el Plan se mencionaba la participación del sector privado, se proponían mejoras continuas basadas en indicadores de eficiencia para todos los componentes del sistema a fin de identificar en forma permanente potenciales de optimización. La DINAMA sería la responsable de seguimiento de la gestión de los residuos sólidos, industriales, especiales y hospitalarios. Asimismo se exigiría la existencia de recursos humanos especializados por la DINAMA con las medidas de capacitación pertinentes. Las principales propuestas descritas en el resumen ejecutivo del PDRS se basaban en primer lugar, en la implementación del Parque Ambiental Cañada Grande, el que se localizaría en el Departamento de Canelones, aproximadamente 6 km al Noreste de la localidad de Empalme Olmos y unos 50 km de Montevideo. En segundo lugar, la instalación de Estaciones de Transferencias para residuos sólidos urbanos e industriales no peligrosos. En el *Suroeste de Canelones*, para atender las ciudades de La Paz, Las Piedras y Progreso. Desde allí se transportarían los residuos al Parque Ambiental en camiones de carga. Para atender la zona de Montevideo, en las proximidades de la intersección de las *Avenidas Instrucciones y Camino Colman*. A

partir de esta Estación de Transferencia se transportarían los residuos al Parque Ambiental por tren. En tercer lugar, la disminución del sector informal propone la introducción de la separación de residuos en el origen, una recolección selectiva y la construcción de Centros de Reciclaje, donde se clasificarán los materiales obtenidos en la recolección selectiva.

El presente resumen, fue presentado por la consultora LKSUR Asociados, la misma estuvo integrada por un equipo multidisciplinario de trabajo. En consulta con uno de los técnicos, su propuesta de trabajo era otorgar un estudio sobre la realidad en materia ambiental, con criterios de calidad y de mejora continua para desarrollar las potencialidades existentes y su entorno.

Respecto a la visión de los actores, uno de ellos sostiene que: *“Yo creo que las características generales están bien planteadas, por ejemplo, la solución en términos de un SDF conjunto, para mí, me parece que es algo claro. En ese momento había un plan de que se hiciera en Cañada Grande (yo pienso que por un tema de que ya está instalado, que es más fácil manejar y que desde el punto logístico, está bien ubicado o que pueda ampliarse, me parece que es trabajar en la hipótesis sobre el de Felipe Cardozo). Después todo ese esquema de estaciones de transferencia, eso me parece bien, la mejora de todo el clasificado también. Montevideo ha hecho algo por ahora bastante interesante”* (EAC).

4.2.2. Sus frenos

Contrariamente a lo que se ha expresado, el PDRS, tuvo sus impulsos, pero también sus frenos. Según lo expresado por los actores vinculados al proceso, *“...en el momento que se desarrolló el Plan Director de Residuos Sólidos (de todas maneras hay que decir que eso desapareció, no corre más, está muerto y enterrado) para Montevideo en el AM, financiado por la OPP, con el crédito del BID en el marco del plan de saneamiento (2001, 2002, 2003,2004) y que se presentó en el 2005, (además de los otros problemas) en el momento en que se desarrolla el estudio, la crisis genero una desviación de esos valore”*(EAC). En consonancia con lo antes expuesto, desde otra mirada, se reflexionó de la misma manera, dentro del Área Metropolitana, otro de los entrevistados plantea la misma visión en relación a la construcción Parque Ambiental Cañada Grande, *“eso es un nombre que le puso una consultora, “poco*

feliz”. Es una consultora que tiene un trabajo con unos 20 o 15 años de antigüedad, ese es un tema que ya no está en la mesa de discusión y forma parte de los archivos. El nombre en sí, es historia” (EAC).

A lo largo de los planteamientos hechos, en los estudios sobre distintos puntos en el AMM, señalan dos elementos de gran relevancia, el primero, sobre condiciones del suelo, que volviera más fácil generar relleno sanitario, que fueran más fáciles de controlar en cuanto a las potencialidades de contaminación, el segundo, tenía que ver con el tema del transporte desde los distintos puntos, desde Canelones, desde Montevideo y desde San José, eran los que estaban incluidos, que llevaron a elegir en ese plan director Cañada Grande como el espacio para instalar algo.

En efecto, estos elementos jugaron favorablemente un rol decisivo para la realización sobre el espacio físico donde sería instalada la planta. Pero a su vez, también fueron los elementos por los cuales hizo que se frenara el proceso, ya que el proyecto (según los relatos de los entrevistados) se orientó a la disposición final exclusivamente. El plan se basaba en “... *solucionar la disposición final en el corto plazo, en realidad lo que tenemos que resolver es la gestión de todos los residuos, en todas las etapas, intentando minimizar lo que llega a disposición final*”(EAC).

4.3 ¿Por qué se abandonó el PDRS para el AMM del 2005 y quiénes la resistieron?

Ante la situación planteada, el PDRS tal como se había presentado en el 2005, se abandonó, es el plan que se encuentra publicado en la DINAMA, que hizo la OPP. Nunca se aplicó, porque (según relatos de los entrevistados) en el único campo en el que llegó a tener un proyecto sólido, era en el campo de la Disposición Final, basado en un sitio metropolitano en plantas de transferencia en distintos lugares de Montevideo, Canelones y San José. Sitio con gestión además tercerizada, donde eso no existe en ninguno de los lugares. En la actualidad, Canelones tiene su forma de tratar los residuos, Montevideo tiene la suya y San José tiene la suya, “*todo lo demás, son insumos que se aportaron, alguno de los cuales fueron útiles y otros no, creo que cuando se presentó el plan, ya no correspondía a la realidad, pero ninguno se había transformado o había llegado al grado de proyecto, el criterio del 2005 era empezar por la DF, de hecho se empezó acá en Montevideo, que resolvimos, había que extender la vida útil de relleno que se había perdido mucho tiempo en la espera*

de que eso se quietara. Ese es el punto que era clave, no es que nada de esos 9 tomos se haya descartado, al contrario, lo tomamos como base para estudiar el caso” (EAC).

Informan los entrevistados que, en la actualidad, visiones diferentes se están apropiando del problema, ya existen algunos documentos y propuestas que apuntan a resolver la disposición final. El énfasis no se enfoca exclusivamente en la DFRS, sino en todas las etapas previas, recuperar, agregar valor y generar empleo con los residuos, con los distintos materiales, buscando que llegue a DF lo menos posible.

En consecuencia, fue uno de los puntos que hicieron fuerte resistencia al PDRS; *“El del 2005 tuvo resistencia sí, básicamente porque en realidad en el único lugar donde había avanzado, la disposición final no salió, porque hubo disposición a que fuera en Cañada Grande, además tuvo resistencias políticas y económicas, porque implicaba una tercerización y una transferencia importante de recursos hacia el sector rural”* (EAC). Otro de los planteo esgrimidos es que, así como el PDRS inicial tuvo sus resistencias, también lo tuvo el presentado por la IM en el 2010, *“El nuestro, el que elaboramos y aplicamos y que está ahora vigente para la IM tuvo también resistencias sobre todo de sectores vinculados a la clasificación opuestos a la formalización”*(EAC).

Entender quién o quienes resistieron el PDRS puede constituir un punto de partida para su comprensión. En primer lugar, el plan fue diseñado por una fuerte impronta del Gobierno Nacional⁵, desde el gobierno central hacia los gobiernos locales del Área Metropolitana. El espacio físico sería centralizado en Canelones, se trataba de un relleno sanitario grande para la escala del país. En segundo lugar, genero resistencias a nivel local, de los vecinos, *“...en realidad fue muy lento el proceso, la comunicación a los vecinos no se hizo muy bien y bueno, fue generando resistencias hasta que el proyecto cayó en el primer periodo de gobierno del Frente Amplio. Yo te diría que hoy estamos en otros caminos”* (EAC).

Para los problemas ambientales, se evidencia la falta de coherencia a nivel de los organismos sectoriales con las Intendencias, así como también la falta de consideraciones políticas para la implementación de proyectos en entornos sociales, donde se encuentra arraigada una cultura local en conexión con sus propios recursos. Magri Altair (2010).

⁵ El PDRS presentado en el 2005, impulsado por el Gobierno Nacional, estaba conducido por la fuerza política del Partido Colorado, con José Batlle Ibáñez como Presidente de la República (1999-2004).

Por otra parte, se observan diferentes enfoques en conexión con el contexto en el cual se procesan estas políticas, es decir que, según el periodo en que se planifican estas políticas con sus actores del momento, es que se direcciona su ejecución e implementación. Lo antes mencionado se explica de la siguiente manera; el PDRS que se presentó en el 2005, tenía una impronta desde el gobierno central, su aplicación era para el área metropolitana, la cual se debía trabajar en articulación con los gobiernos locales. La dificultad planteada radica en que, en el gobierno de turno, estaba el Partido Colorado, mientras que en el Área Metropolitana de Montevideo (Canelones y Montevideo, excepto San José) eran intendencias del Frente Amplio⁶, solo San José, pertenecía al Partido Nacional⁷. En este sentido, articular políticas hacia un nivel Metropolitano en entornos político partidarios con identidades diferentes, pudo haber ocasionado escasos niveles de cooperación y coordinación para la planificación estratégica de esta política.

Si, a lo antes mencionado se incorpora la resistencia desde los actores civiles, como ser el caso de los vecinos de Empalme Olmos, se constata la existencia sobre formas de gobernanza⁸. Formas de gobernanza en el sentido de que, tanto actores civiles como institucionales, interactúan por sobre las restricciones que marca el relacionamiento intergubernamental. (Magri, Altair: 2010)

Entonces: *“Las organizaciones de los partidos políticos cada vez controlan menos el entorno y tienen que adaptarse más a él; por eso tienen que abrirse, hacerse menos jerárquicas, más planas, más capaces de aprender, más conectadas con las organizaciones sociales, más responsables...so pena, caso contrario, de ir produciendo la desafección o la hostilidad ciudadanas”*(Catalá, J. Prats; 2005:147).

4.3.1. ¿Es la gobernanza multinivel una solución real para el AMM?

Teniendo en cuenta el concepto de gobernanza multinivel antes expuesto, es necesaria una dinámica donde los diversos actores generen resultados favorables a través del intercambio de recursos entre los mismos, por ello, la articulación hacia

⁶ En las elecciones Municipales del 2005, por la Intendencia de Montevideo, fue electo el Científico Ricardo Ehrlich, mientras que por la Intendencia de Canelones, fue electo el Dr. Marcos Carambula, ambos representando la fuerza política E.P.F.A.N.M (Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría)

⁷ En las elecciones del 2005, por la Intendencia de San José, fue reelecto Juan Chiruchi, representando la fuerza política P.N (Partido Nacional)

⁸ La gobernanza planteada en ambos sentidos, para promover y hacer efectiva una política pública, como en el sentido contrario, resistirla al grado de dejarla sin efecto.

estrategias de gobernanza multinivel en materia de política ambiental puede aportar soluciones eficientes al proyecto de gestión Metropolitana de Residuos Sólidos. Los planteos antes mencionados, dan cuenta de las dificultades en relación a los cambios de dirección sobre las políticas.

Actores calificados en el Área Metropolitana, evidencian de estas dificultades. Se preguntó sobre una propuesta redactada en el resumen ejecutivo del PDRS de 2005, en él, se plantean 19 centros de reciclaje, 3 en Canelones y 16 en Montevideo” (PDRS, Resumen Ejecutivo, 2005:19). De ser así, y de seguir adelante con estos planteos, donde se considera a Montevideo como centro de atención: *¿se deja en segundo plano al resto del área metropolitana (Canelones y San José) sin considerar el desplazamiento de la población hacia estas áreas (posible saturación de los nuevos centros)?*

La pregunta fue articulada en función de los datos presentados en el Tomo 1 del PDRS de Noviembre 2005 (Ver cuadro N° 3), la información recogida a través de entrevistas a actores calificados y los trabajos de Altair Magri, Rafael Tejera y Martin Freigedo “Construyendo Gobernanza: presente y desafíos para el Área Metropolitana de Montevideo”.

Resumen generación AMM - año 2003

Departamento	Población Urbana	Tasa de generación (kg/hab.día)			Total generado (ton/día)		
		Domicil.	RSDPG*	RSU	Domicil.	RSDPG*	RSU
Montevideo	1.370.266	0,50	0,88	1,22	685	1.210	1.678
Canelones	314.092	0,38-0,50	0,62	0,82	119-157	196	254
San José	31.129	0,38-0,50	0,62	0,77	12-16	19	24
AMM	1.715.487	0,38-0,50	0,83	1,14	652-858	1.425	1.956
* RSDPG: Residuos sólidos domiciliarios y de pequeños generadores							

CUADRO 3: Resumen generación AMM – Año 2003. FUENTE: Tomo I. Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana. Pág. 13

Los entrevistados respondieron desfavorablemente sobre esta pregunta, uno de ellos comenta que; *“Es un plan para conocer antecedentes, pero es un plan que poco aporta a la realidad que tenemos hoy, tanto en la realidad económica y social. Fue hecha en un País distinto al que tenemos hoy”* (EAC).

De manera semejante, respondió otro de los entrevistados; *“Eso es del plan director del 2005, nosotros abandonamos esa idea. De hecho Canelones tiene otras plantas y los puntos de ubicación tenían que ver con ciertos datos, el análisis económico estaba mal, es mi opinión. Nosotros cuando hicimos nuestro plan director el de Montevideo, abandonamos esa idea, nos planteamos construir 11 plantas, más una o dos semiautomáticas, se construyeron 4 que están en funcionamiento. En este período de gobierno, el intendente planteó lo mismo, pero avanzar principalmente sobre dos plantas mecanizadas grandes y eso está encaminado. Si sale el fondo capital, por lo menos una se va a construir. Canelones tiene su planta de clasificación y va a seguir trabajando sobre eso”* (EAC).

También se preguntó (para el caso de la Intendencia de Montevideo) si el trasiego de población que produce residuos durante su estadía por trabajo, estudio, recreación, es un argumento esgrimido por la Intendencia de Canelones.

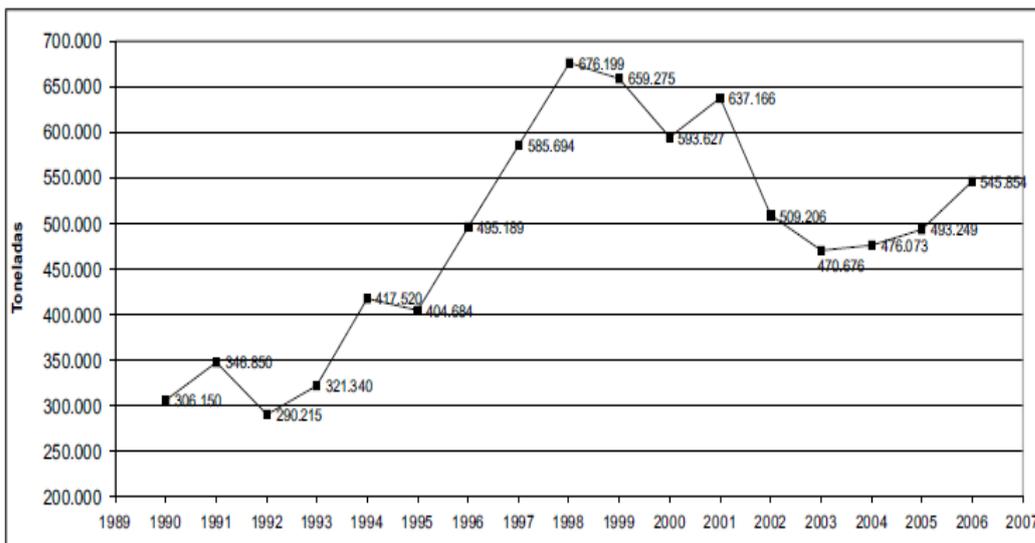
En consulta con uno de los actores calificados, afirma que, *“No porque desde Canelones todos los días entran 100.000 personas, la población de Montevideo es 1.319.000 según el último censo y todos los días salen 16.000 desde Montevideo y entran 100.000 desde Canelones. Pero existe un volumen muy importante donde la mitad de lo que entra, no es residuo domiciliario, es residuo de otro tipo”* (EAC).

Se preguntó lo mismo para el caso de la Intendencia de Canelones. Afirma que, *“No, ahí, si la gente viene a veranear acá (ojala que sean muchas), generan sus residuos y esa es nuestra responsabilidad de gestionarla”* (EAC).

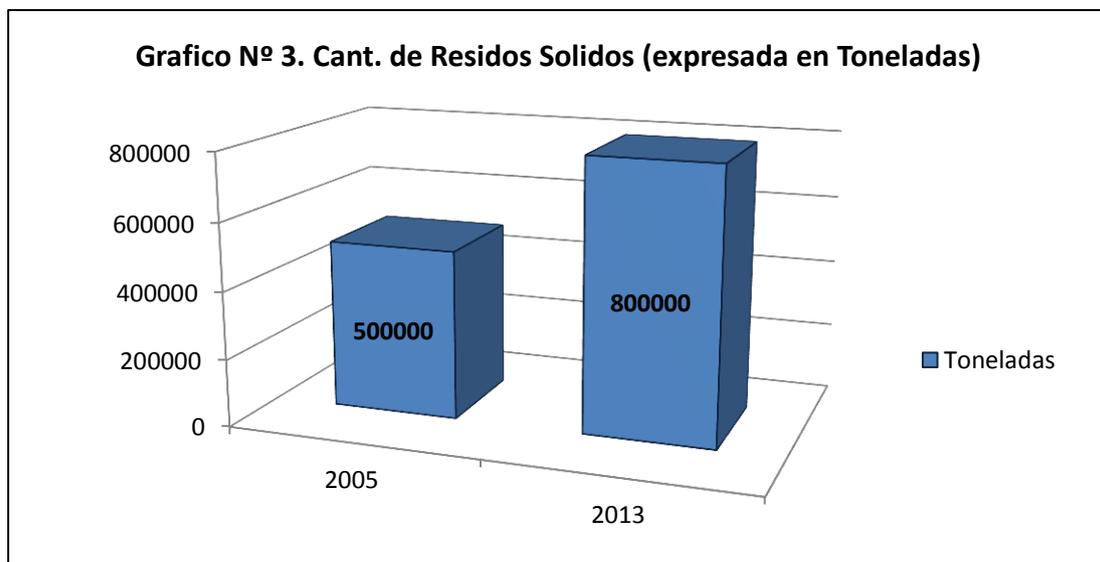
En este sentido, la pregunta estaba orientada a entender si el aumento de residuos se generaba por un desplazamiento de la población de un territorio a otro, evidenciando una desterritorialización desde un centro urbano hacia otro. Al mismo tiempo que, según los datos presentados por el Informe Ambiental de Montevideo⁹ (Ver gráfico N°2) y el Plan Director de Limpieza de la IM, el aumento de residuos se ha sostenido en el tiempo. (Ver gráfico N°3)

Gráfico N° 2. Toneladas de residuos dispuestos en el SDFR entre 1990 y 2006

⁹ Informe Ambiental de Montevideo de 2006. Informes y Agendas Ambientales están a cargo del Grupo Ambiental de Montevideo (GAM). El GAM reúne y maneja datos sobre el ambiente, los proyectos en curso para conservarlo y las perspectivas de futuro.



Fuente: DFRS en Informe Ambiental de Montevideo 2006 IMM. Pag. 37



Fuente: Elaboración propia a partir del Tomo I. Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana. Pág. 15-16.

Desde otra mirada, según otro de los entrevistados, si evidencia un impacto en el trasiego de residentes desde Montevideo a Canelones y viceversa, *“Lo que ha hecho Canelones es incrementar la capacidad de recolección en ese periodo, muy esporádicamente hay algún aporte del departamento vecino, hay algún circuito de recolección de la zona costera que lo puede llevar a Felipe Cardozo. Por eso yo te decía que no es solamente el tema de la Disposición final, sino todo el tema de recolección, es todo un tema que hay que hacerlo de forma circular, tampoco tienen*

recursos, es decir, si hay todo un traslado importante desde el Este, sobre todo en Canelones eso se debe al turismo, ahora el que hace la plata del turismo es el que alquila el terreno, la casa, el bar que vende alguna comida y alguna tienda que venda, o sea, eso tiene un margen de ganancia mayor por el hecho del traslado de la gente, pero la intendencia, el administrador, no recibe un peso más por esa situación, a la Intendencia, teóricamente lo que le tendría que decir “no me conviene que vengan turistas” porque yo armo un esquema de menor gasto para los que están normalmente, entonces ese tipo de cosas no se han compensado. Ahora el golpe que tenes en Canelones por el tema de transferencia de gente, importa. Es gente que la tenes viviendo dos meses y está consumiendo, haciendo la disposición final en ese lugar, no es como el que viene diariamente, ahí ya lo tenes incorporado” (EAC)

Diferentes visiones sobre el mismo tema convergen sobre este problema, se interpela la capacidad de los Gobiernos Departamentales para dar cuenta sobre la situación real que tiene el trasiego de la población de un Departamento a otro sin el correspondiente crecimiento. Asimismo, el problema de la basura generado por este trasiego, también es un problema que radica en la economía y impactando directamente en los presupuestos de cada Intendencia. Por tanto, las soluciones a desarrollar no pueden reducirse a la situación concreta de cada territorio, sino se contempla a escala regional.

5. Conclusiones:

De los planteos realizados por los actores entrevistados, se concluye que para avanzar con eficiencia, es necesario trabajar de forma integral, por lo menos, en contextos sobre disposiciones y voluntades entre diversos actores a escala Metropolitana. En este sentido, plantear la necesidad de lograr acuerdos entre las tres Intendencias del AMM para definir un Sitio de Disposición Final común para todos, es la tarea inmediata. Por ser un sitio que se encuentra bien posicionado, que posee la capacidad de incrementarse, de ser mejorado y sobre todo, posee la habilidad de estar asimiladas las sensibilidades de los propios vecinos, manteniendo una propensión a aceptarlo (cosa que en otros sitios se manifestaron resistencias), el SDF de Felipe Cardozo puede ser un articulador para la solución hacia el mediano y largo plazo sobre el actual problema en materia de Disposición Final de Residuos Sólidos.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, sería pertinente mencionar algunas interrogantes en relación al rumbo de las políticas y su articulación entre los diferentes actores, de no avizorarse voluntades que generen redes de políticas públicas *¿hacia dónde se dirigen las políticas y que intereses tienen? ¿Qué o cuales caminos se deben transitar para mejorar los canales de cooperación para la articulación de políticas en materia de Disposición Final y su cadena de procesos?*

En este sentido, el tema desarrollado tuvo como centro, entender cómo se procesan o no, la formulación de políticas públicas dirigidas hacia los nuevos desafíos en materia ambiental y que niveles de involucramiento se producen entre los diferentes actores, así como también el grado de desarrollo a nivel de gobernanza multinivel.

Respecto a la formulación de las políticas públicas en materia ambiental y su nivel de involucramiento, no queda claro los niveles de implicancia a nivel horizontal, es decir que, las políticas públicas son constructos que emergen desde las instituciones con escaso margen para articularse con actores informales, este freno a la capacidad de establecer redes, pueden contribuir al desinterés público. En conexión, la gobernanza multinivel, entendida como un conjunto de normas, principios, valores, en interacción con diferentes actores de la sociedad, su capacidad para intervenir en la conformación de políticas públicas y la coexistencia de múltiples actores, poseen las capacidades para intercambiar recursos de poder en función de un interés general.

Si bien existen las condiciones para fortalecer este proceso, faltan mayores esfuerzos para desarrollar esos niveles donde, por ejemplo, se logren establecer convenios, hacer consorcios, establecer una empresa pública no estatal (organizada entre las tres intendencias), hasta un fideicomiso de administración, todo lo anterior en virtud de generar un mayor grado de institucionalidad de las acciones.

Por último, sobre los tres aspectos que fueron guía para este trabajo, 1) *la existente interacción entre los diferentes actores*, es conducida a través de determinados acuerdos de carácter político, significado por el cual no siempre se procesan canales de planificación conjunta entre las tres intendencias. 2) *Sobre las dificultades para la coordinación*, se confirman ciertas dificultades en relación a la falta de redes comunicacionales para establecer mejores niveles de coordinación, tal es el caso de la generación de políticas educativas que promuevan en los ciudadanos un compromiso de carácter colectivo para promover el interés general. 3) *los procesos de implementación de políticas*, estuvieron sujetos más a visiones concretas que

persiguieron objetivos específicos para una realidad dada que no cubría las necesidades de un problema de carácter global.

Teniendo en cuenta el concepto de gobernanza multinivel, es necesario indagar en nuevas estrategias para generar resultados diferentes, una dinámica donde los diversos actores generen resultados distintos, por ello, la articulación hacia estrategias de gobernanza multinivel en materia de política ambiental puede aportar soluciones eficientes al proyecto de gestión metropolitana de residuos. Se dificulta llegar al plan esperado ya que sus trayectorias son adversas, se piensan en un momento dado y solo para ese momento a través de actores intergubernamentales, por tanto, son pasibles de ser abandonadas por sus propias contradicciones, sus resistencias tanto políticas como sociales o económicas. Desde esta perspectiva, la gobernanza entendida como elemento de poder, donde convergen distintos actores formales e informales entre distintas instituciones, generando redes para la acción política, es un elemento a considerar. No obstante, estos elementos deben sostenerse mediante reglas claras de acción política, entre la multiplicidad de actores y el grado de responsabilidad de cada uno de ellos para coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, pero sobre todo, en función del interés general y el fortalecimiento democrático.

6. Referencias bibliográficas:

- Boisier, Sergio** (2005): ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?
Revista de la CEPAL (Nº 86). Pág. 47-63. Recuperado desde:
<https://books.google.com.uy/books?id=PphE7bVwQ60C&pg=PA55&lpg=PA55>
- Cerrillo i Martínez, A. Comp.** (2005): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia.
Instituto de Administración Pública, Madrid.
- Evaluación y propuestas de actualización del Plan Director de Limpieza** (2015):
Intendencia de Montevideo.
http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/Propuesta%20para%20PDL%202015%28WEB%29_0.pdf
- Freigedo, Martin** (2008): “Las Políticas Públicas Ambientales en el AMM” Tesis de grado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Sociales-UDELAR, Montevideo.
http://www.universidad.edu.uy/retema/files/2013/09/Tesis_FreigedoM.pdf
- Informe Ambiental de Montevideo** (2006): Intendencia Municipal de Montevideo.
http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/infoambiental06_0_0%5B1%5D.pdf
- Magri Altair, et al.** (2014): “Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión”
Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, Montevideo
- Magri, Altair; Tejera, Rafael y Freigedo, Martin** (2011): “Construyendo Gobernanza: presente y desafíos para el Área Metropolitana de Montevideo”
Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Sociales-UDELAR, Montevideo
- Piñeiro Diego, E.** (2004): “Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural”. Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.
- Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana** (2005):
Resumen Ejecutivo. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo.

http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/36639/1/PDRS_Resumen_Ejecutivo.p

d

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo I. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. http://cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa1_estudios

ba [sicos/Tomo_General.PDF](http://cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa1_estudios)

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo II. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. http://cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa2_plan_dire

ct [or/PDRS_Tomo_II_RSU_y_anexos.pdf](http://cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa2_plan_dire)

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo III. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. www.mvotma.gub.uy/residuos.../490_a602cff17a69e4f816ac7bed66

f [b56f1.html](http://www.mvotma.gub.uy/residuos.../490_a602cff17a69e4f816ac7bed66)

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo IV. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. www.ciu.com.uy/innovaportal/file/36639/1/PDRS_Tomo_IV_ROC

- [y_ANEXO.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/36639/1/PDRS_Tomo_IV_ROC)

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo V. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. www.ciu.com.uy/innovaportal/file/36639/1/PDRS_Tomo_V_RSH.p

d

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana (2005):

Tomo VI. República Oriental del Uruguay, OPP. Dirección de Proyectos de desarrollo. www.cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa1.../Tomo

VI- [ROC.PDF](http://www.cempre.org.uy/docs/biblioteca/plan_director/etapa1.../Tomo)

Themelis, N.J. Diaz Barriga, M.E. (2012): “Estudio de pre-factibilidad técnica y

económica para la instalación de capacidad de generación de energía a partir de residuos (WTE) en Uruguay” en <http://www.mvotma.gub.uy/residuos-solidos-urbanos/item/10002640-generacion-de-energia-a-partir-de-residuos>

Tiribocchi, Alessandra(2008): GEO Uruguay Informe del Estado del Ambiente.

“Emisiones atmosféricas: Ruido” en: Capítulo 5 Urbano Industrial, pp. 282-

286. <http://uniciencia.ambientalex.info/infoCT/Capitulo5urbinduy.pdf>

Zurbruggen, Cristina (2011): “La utilidad del análisis de redes de Políticas Publicas”

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187579520110

0 0200008