

Explicar la innovación en políticas públicas. La gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios argentinos

Saidón, Mariana (Compiladora). Editorial Teseo, Buenos Aires, 2020, 1era. edición, 288 páginas, ISBN 9789877232462

Pablo Schamber

Doctor en Antropología Social. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental (PIIDISA), Universidad Nacional de Quilmes, CONICET. Roque Sáenz Peña 352, (1876), Bernal, Buenos Aires, Argentina, pjschamber@hotmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3458-3182>

Sebastián Careno

Doctor en Antropología Social. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Laboratorio Abierto de Innovación y Economía Circular. Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes (LabIEC-IESCT-UNQ-CIC-BA). Roque Saenz Peña 352, (1876) Bernal, Buenos Aires, Argentina, sebastian.careno@unq.edu.ar, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6870-6937>

Recibido: 28 de mayo 2021 || Aprobado: 23 de junio 2021

Palabras clave: Gestión Integral de Residuos; Innovación social; Políticas públicas; Municipios

Key words: Integrated Solid Waste Management; Social innovations; Public policies; Local governments

La obra compilada por Mariana Saidón aporta sugerentes claves analíticas que nos ayudan a reflexionar sobre una problemática tan incómoda como urgente cuando la enfocamos desde las políticas públicas, como lo es la gestión social de la materia descartada. Ambas, urgencia e incomodidad, derivan de su carácter transversal a los distintos grupos sociales; también multidimensional, en tanto involucra cuestiones de sanidad y gasto público así como de reconocimiento social y condiciones de trabajo; y finalmente, multiescalar, en tanto compromete marcos regulatorios de alcance nacional y provincial, a la vez que se operacionaliza en jurisdicciones municipales que evidencian enormes asimetrías en presupuestos y recursos técnicos. Así, esta problemática resulta urdida en su cotidianeidad por amplias paradojas. Aquella que indica que reconocemos como prestadoras de un servicio público a empresas privadas de logística que recolectan residuos para su disposición final en rellenos sanitarios o basurales, pero no a cooperativas de cartoneras/os que debieron inventarse un nuevo oficio urbano para ganarse la vida a partir de recuperar materiales valiosos que de otro modo terminarían enterrados indolentemente. O bien, aquella que señala que su gestión en la mayor aglomeración metropolitana del país no está integrada, sino al contrario, escindida entre dos macro jurisdicciones que implementan acciones y políticas en paralelo.

Lejos de ser contorneada, esta complejidad atraviesa la obra evidenciando, a partir de un riguroso trabajo de base empírica que se asienta en estudios de casos en profundidad, los diversos modos de resolución de este tipo de tensiones y paradojas a partir

Cita sugerida: Schamber, P. y Careno, S. (2021). Reseña bibliográfica: Explicar la innovación en políticas públicas. La gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios argentinos. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (29), 085. DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.28-085>



Este trabajo está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

de actores y territorios situados. Pero además, la compilación en cuestión lo hace evidenciando cómo, no solo los distintos actores involucrados lidian cotidianamente con ellas, sino también cómo se animan a diseñar e implementar políticas innovadoras a partir de promover el trabajo en red y de animarse a cambiar los términos en los cuales se formulan los problemas y soluciones.

El resultado es una obra sumamente versátil, capaz de atraer públicos diversos (investigadores, estudiantes, funcionarios en el ámbito de la gestión pública o referentes de organizaciones sociales) y susceptible de ser transitada desde variados recorridos (desde quienes buscan actualizar aportes conceptuales en el campo de la innovación social y las políticas públicas, hasta pretenden recuperar una rigurosa casuística donde inspirar acciones novedosas a implementar en sus territorios). En tal sentido, podemos decir que existen varios modos de allegar producciones colectivas en una sola obra y este libro lo hace en forma nítida y meritoria, dividiendo los contenidos en cuatro secciones. En la primera, bajo la responsabilidad de Saidón, se argumenta que bajo la perspectiva de la integralidad y el impulso dado por el enfoque de la economía circular, varios municipios del país realizaron innovaciones en materia de gestión de residuos sólidos. En relación a las mismas se escogieron cinco dimensiones (erradicación de basurales a cielo abierto, reducción de la disposición final, programas de recolección diferenciada, incorporación formal de recuperadores y plantas de tratamiento de residuos) para el análisis de los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los municipios de La Plata, Morón, Rafaela y el consorcio conformado por Tunuyán, Tupungato, San Carlos.

La segunda sección, escrita por Gutiérrez y Stevanato, despliega un completo desarrollo de las posiciones teóricas que abordan la innovación en materia de políticas públicas, las que respectivamente enfatizan el rol de los emprendedores o el de los actores colectivos movilizados, y el sentido descendente o ascendente de su accionar (*top-down/botton-up*). Lejos de encapsularse bajo alguna de ellas, estos autores sopesan distintas combinaciones y agregan variables relacionados al entorno, las coaliciones de actores y los recursos económicos y tecno-cognitivos.

La tercera sección contiene la descripción de los casos elegidos en función del análisis de las dimensiones de la GIRSU mencionadas. Cada uno de los cinco capítulos que componen esta parte está escrito por distintos autores. Todos ellos respetan una estructura argumental que comienza con la caracterización demográfica, el marco normativo y los aspectos más relevantes de sus sistemas de gestión, para luego revisar en qué consistieron las innovaciones observadas, en un contexto donde las capacidades presupuestarias de las administraciones tienen especial ponderación. El hecho de compartir este esquema facilita la comparación, sin por ello menguar la posibilidad de ahondar en especificidades. La información reunida en cada caso fue procurada por relevamientos propios tanto en fuentes primarias como secundarias, aunque debe reconocerse que estos y otros aspectos metodológicos no siempre aparecen explícitos.

Finalmente la cuarta sección, cuyos autores son Saidón, Stevanato y Shammah, ofrece conclusiones basadas en la comparación de las innovaciones observadas, y busca identificar qué variables son necesarias y suficientes para explicarlas. Aquí se expone que el acceso al financiamiento para poder iniciar y sostener las innovaciones, si bien resulta esencial, obviamente no alcanza para dar cuenta de ellas. Y lo mismo sucede con cada una de las otras variables derivadas de las distintas corrientes teóricas (emprendedurismo, movilizaciones, coaliciones, entornos). Algunas figuras novedosas (dado que no

fueron mencionadas ni en la presentación de los casos ni como valores de las variables), surgen cuando el análisis pone foco en ciertos acontecimientos, como resulta con el hallazgo de los facilitadores, los mediadores, los negociadores e incluso con la identidad cultural y con la historia.

Considerado en su conjunto “Explicar la Innovación” logra evitar reduccionismos y lugares comunes, para lo cual propone un recorrido argumental basado en tres desplazamientos clave. Ellos pueden ser formulados a partir de tres interrogantes:

¿*Qué debemos entender por “innovación”*? Aquí lo primero que dejan en claro Gutiérrez y Stevanato (capítulo 2) es que la innovación en tanto práctica no se corresponde con la figura del emprendedor individual al estilo Steve Jobs. Es decir, en contraposición con el ampliamente extendido modelo “lineal” de innovación, las soluciones creativas para resolver problemas ambientales complejos como la gestión de residuos, no derivan de la mente genial de un individuo visionario, que luego logra implementarla por el propio peso de la brillantez de su idea. Como bien señalan los autores, recuperando la perspectiva de las “innovaciones sociales”, las soluciones creativas en este campo derivan de tramas sociales que involucran la participación de actores heterogéneos (incluyendo también a grupos subalternos) donde las soluciones se elaboran en dinámicas recursivas, contingentes y situadas, que involucran tanto cooperación como conflicto. Este enfoque no propone una lectura “normativa-prescriptiva” (como un decálogo de qué debería ser la innovación social), sino que es encarnado en forma vívida a través de un cuidadoso trabajo de base empírica aportado por los estudios de los cinco casos analizados. Así, el peso teórico de la noción de “coaliciones promotoras” que desdibuja las fronteras entre sociedad y estado, aparece desplegado en todo su potencial por Gutiérrez (capítulo 3) para abordar el caso de la CABA, donde activistas de ONGs, militantes de movimientos sociales, referentes de organizaciones cartoneras y funcionarios públicos se alinearon en un proceso de transformación inclusiva de la política de gestión de residuos, que sin estar exento de conflictos, permitió alcanzar niveles inéditos de integración y reconocimiento de las organizaciones cartoneras en el sistema de gestión de residuos.

¿*Cuál es rol de los gobiernos municipales en las dinámicas de innovación*? Aquí, el libro propone correrse de otro supuesto muy extendido en los análisis de política pública, que señala que el Estado, principalmente en sus niveles locales, no solo no “innova” sino (todo lo contrario) más bien “reproduce”. Así, el ámbito de “lo público” resulta aquel que tiende a la cristalización y sedimentación del *status quo*, limitado por el peso de sus propias dinámicas burocráticas “lentas” y “torpes”. Domina una representación del Estado como una entidad que no transforma ni aprende, solo reproduce mecánicamente. En contraste, cualidades como dinamismo, adaptación, resiliencia y transformación resultan mayormente atribuidos a los agentes privados, cuya rapidez de reflejos siempre están atentos a nuevas señales generadas por el Estado, el mercado y/o la sociedad para impulsar innovaciones. El libro aporta consistentes argumentos empíricamente fundados que permiten discutir esta idea. Concretamente, Geary (capítulo 6) destaca el rol clave jugado por sucesivas intendencias de Rafaela (Santa Fé) en la promoción de un “entorno innovador” respecto de la política pública en gestión de residuos, articulando con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil. En algunos casos, el Estado activa creando entornos propicios para promover y/o acelerar procesos innovadores más “clásicos” focalizados en el procesamiento de materiales, como sucedió con la instalación del Parque Tecnológico de Reciclado en 2011, mientras que en otros, a través de la

institucionalización de innovaciones incrementales, se fueron dando en su propia práctica de gestión, como sucedió con la creación, en 2015, del Instituto para el Desarrollo Sustentable como organismo autárquico de amplias capacidades técnicas volcadas en la planificación estratégica de la política pública a corto, mediano y largo plazo. En la misma línea, Completa, Levantino y Stevanato (capítulo 7), que colocan esta reflexión pero en el ámbito intergubernamental. El análisis evidencia la importancia de la creación de redes que permitan sostener y fortalecer la gestión cotidiana de las innovaciones a partir de la conformación de un Consorcio Interjurisdiccional para el Valle de Uco (Mendoza) que permitió erradicar los basurales y ampliar la recolección domiciliaria.

¿Innovar en política pública se reduce a lograr los objetivos propuestos haciendo un uso racional de los recursos disponibles? El libro señala que la innovación supone lidiar con altos grados de incertidumbre, y por lo tanto los resultados no siempre son los esperados ni se alcanzan en función de los cronogramas previstos. En relación a la gestión de residuos, las innovaciones se enmarcan en conflictos potenciales o preexistentes, involucrando tanto cuestiones de financiamientos y rentas como de externalidades ambientales. En consecuencia, mirados desde esta lente, las nociones de eficacia y eficiencia resultan objeto de una amplia flexibilidad interpretativa en función de la diversidad de actores involucrados. Precisamente Saidón (capítulo 4) analiza las dinámicas de innovación prestando atención a su carácter procesual antes que a sus resultados coyunturales y así, el carácter siempre parcial e inacabado de estos últimos, en el caso de La Plata, se integra en la reconstrucción de una trayectoria más amplia y compleja que puede apreciarse en un sentido incremental, basado en hitos vinculados tanto a movilizaciones sociales y acciones contenciosas, como al accionar de emprendedores individuales e institucionales que traccionan la labor de facilitación y construcción de acuerdos. También Shammah (capítulo 5) explora las continuidades y discontinuidades que jalonaron la innovación desplegada en el Municipio de Morón. Estos últimos casos ilustran sobre obstáculos no previstos o no anticipados, vinculados al transcurrir del proceso, y reflejan tanto limitaciones internas (p.e. incongruencia entre objetivos proyectados y capacidad operativa en la integración de los recuperadores) como externas (p.e. fragilidad de acuerdos políticos especialmente en relación al acceso a recursos financieros genuinos).

Más allá de la búsqueda que plantean las perspectivas desplegadas, ¿se pueden explicar las innovaciones en el sentido de dar cuenta de las razones que hacen a su existencia? El libro ofrece detalladas descripciones sobre una serie de hechos ocurridos en los casos escogidos y ello permite advertir que en ocasiones, las innovaciones estuvieron vinculadas a la disposición de fondos propios, en otros del financiamiento externo y en otros de inversiones del sector privado ante la presunción de rentabilidad; asimismo se destaca la presencia en algunas jurisdicciones de emprendedores, mientras que en otras aparecen facilitadores y mediadores; hay casos donde las movilizaciones por demandas de cierre de sitios de disposición o inclusión de recuperadores parecen provocar la innovación, aunque solo en la medida en que son atendidas desde algún rincón estatal; incluso hay innovaciones surgidas sin que haya sido necesario un conflicto. En fin, este amplio abanico de opciones dadas, que podría extenderse si fueran otros los límites temporales de los casos estudiados (¿cuándo comenzó lo que aparece siendo considerado innovación en cada caso?, ¿cómo se delimita históricamente el inicio y el fin de la innovación a efectos de poder ser contada?) explica, dado que expone de manera clara y accesible aquello que se presenta naturalmente como complejo y difícil. Sus autores se

afanan por comprender las características y las regularidades (en su devenir y en sus manifestaciones) de las innovaciones en materia de GIRSU; procuran construir ‘explicaciones’ como modelos conceptuales que avancen más allá de las razones ajenas o propias, lo que incluye también serendipias o eventos afortunados. Una frase del antropólogo e historiador Eric Wolf sintetiza las intenciones explicativas del libro:

Es posible que la clave para resolver el problema no esté inmediatamente a nuestro alcance, pero tal vez podamos avanzar en la búsqueda de una explicación con respuestas parciales si nos concentramos en la articulación de ámbitos específicos en los que se produce la intersección de los hechos materiales y mentales. (Wolf, 2005, p. 6)

“Explicar la innovación” se concentra en la articulación de ámbitos específicos en los que se produce la intersección de hechos materiales y mentales, en esas cuestiones que están ahí, en el momento justo y en el lugar indicado. Y además abre nuevos interrogantes sobre temas que no alcanza a ser suficientemente tratados. Por una parte, la cuestión de las dinámicas de poder involucradas en los procesos de innovación analizados. Para expresarlo rápidamente cualquier innovación genera transformaciones y estabiliza límites y posibilidades en relación al accionar de los actores involucrados, en particular de aquellos que se ubican en posiciones subalternas. Así, si bien podemos entenderlas como innovaciones sociales, esto no excluye la incidencia de dinámicas *top-down* en los procesos de tomas de decisión que relegan la participación de ciertos actores a un mero marco instrumental. Tampoco exime a estos procesos del efecto performativo que tienen las dinámicas tecnológicas asociadas a la implementación de la GIRSU, que también imponen sentidos acerca de lo que es pensable e (im)pensable en términos de innovación. En efecto, no todos los actores involucrados en los procesos analizados intervienen en todas las etapas de los procesos, ni con las mismas condiciones, algunos pueden acreditar y legitimar sus prácticas en términos de innovación, mientras que otros con suerte logran ser reconocidos como meros ejecutores de las soluciones diseñadas por otros. Estas cuestiones, sumadas a las que se proponen como líneas de continuidad en las conclusiones, avizoran un fértil espacio de investigación e intercambio a futuro. En tal sentido, “Explicar la Innovación” renueva el campo desde resultados en clave comparativa elaborados en forma rigurosa, y como si esto no bastara, coloca una serie de preguntas incómodas, que obligan a seguir pensando.

REFERENCIAS

Wolf, E.R. (2006). *Europa y la gente sin historia*. México: FCE

Pablo Schamber es Doctor en Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Profesor Regular Adjunto. Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y docente en Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Categoría I, Programa de Incentivos del Ministerio de Educación de la Nación. Co-editor de la serie de libros “Recicloscopio”. Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio Ambiental (PIIDISA), Universidad Nacional de Quilmes, CONICET. Roque Sáenz Peña 352, (1876), Bernal, Buenos Aires, Argentina, pjschamber@hotmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3458-3182>

Sebastián Carengo es Doctor en Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Profesor e investigador del Instituto de Estudios sobre Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Quilmes. Es profesor en materias de grado y cursos de posgrado en universidades nacionales (UNQ-UNGS-UNSAM). Su línea de investigación aborda la relación entre la materia descartada como residuo, el diseño y la producción de tecnologías elaboradas desde organizaciones de base, destacando sus aspectos materiales, epistémicos, políticos y cognitivos. Laboratorio Abierto de Innovación y Economía Circular. Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes (LabIEC-IESCT-UNQ-CIC-BA). Roque Saenz Peña 352, (1876) Bernal, Buenos Aires, Argentina, sebastian.carenzo@unq.edu.ar, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6870-6937>