

* Licenciado en sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Candidato a maestro en Políticas Ambientales y Territoriales por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Becario de investigación, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Píerres 325 (1874), Villa Domínico, Argentina. Teléfono: (54) (11) 4227-0347, telefax: (54) (11) 4207-4360.
Correo-e: lanzetta@datamarkets.com.ar

RIESGO URBANO DE ORIGEN TECNOLÓGICO. EL CASO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN METROPOLITANA DE RESIDUOS INDUSTRIALES PELIGROSOS EN BUENOS AIRES, EN 1992

MÁXIMO LANZETTA*

Desde mediados de los años ochenta se han sucedido distintos intentos de generación de una política de ordenamiento del manejo de los residuos peligrosos en general, y de los industriales peligrosos en particular, en el ámbito del área metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA). Esta política ha estado orientada a posibilitar la instalación de plantas de tratamiento y disposición final de este tipo de residuos, que hasta mediados de la década del noventa eran inexistentes en la región.¹ La visibilidad social de estos procesos ha estado marcada por los conflictos suscitados en función de la localización de la "planta de tratamiento y disposición final" de residuos peligrosos en el AMBA en los municipios de Esteban Echeverría en 1986, de San Vicente en 1992 y de Marcos Paz en 1993, etcétera. Paradójicamente, mientras el grueso de los estudios de factibilidad del emplazamiento de las plantas ha estado centrado en las cuestiones físicas del territorio, el fracaso sistemático de las políticas públicas en la materia se concentraron en las dimensiones sociales e institucionales de los procesos de gestión, que derivaron en el rechazo de este tipo de iniciativas por parte de la población local (efecto NIMBY²). En este artículo queremos analizar, a partir de un caso, la relación entre procesos de gestión metropolitana de servicios urbanos, el riesgo urbano de origen tecnológico y los procesos sociales de construcción del llamado efecto NIMBY.

The article is proposed to analyze the social construction process of the rejection of the local population to the installation of plants of treatment and final arrangement of dangerous industrial residues (called effect NIMBY), from a study of this case: the politic of classification attempt of the dangerous industrial residues in the metropolitan area of Buenos Aires in 1992.

The work accomplishes a description of the state of the managing of the dangerous industrial residues to the era, of the institutional and legal framework that regular its operation and of the social actors that supervise the politic of classification of residues in 1992. From analysis of the management process of the politic that looks for a plant of treatment and final arrangement of dangerous industrial residues, the article tries to tell the way in which are associated the urban management processes of services, those of construction of the technological risk detected and the social rejection movements to the locations of risky considerate facilities.

Key words: risk, urban management processes, dangerous industrial residues.

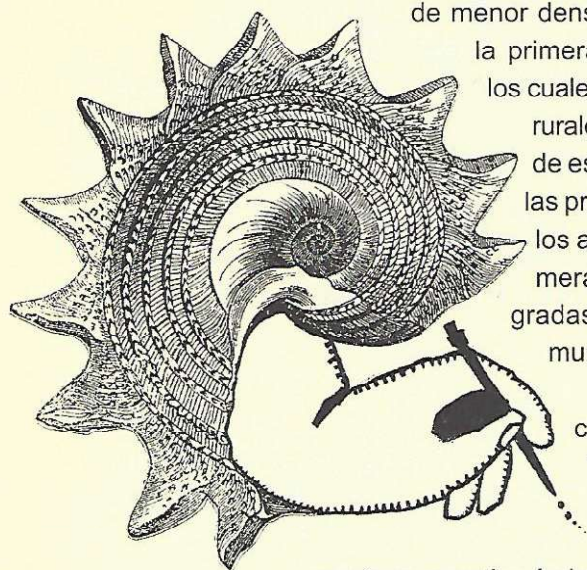
1. EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA). CARACTERIZACIÓN GENERAL

Actualmente la ciudad metropolitana de Buenos Aires está habitada por unos once millones de habitantes.³ Está conformada por una ciudad central: Buenos Aires y un conjunto de municipios que forman el suburbio. La ciudad de Buenos Aires cuenta con unos tres millones de habitantes dentro de una superficie estimada en 200 km², mientras que el suburbio está habitado por ocho millones de personas dentro de una superficie de 3.700 km². Dentro del suburbio podemos diferenciar distintas coronas, esto es, áreas circundantes a la ciudad central. Una primera corona está formada por municipios cuyos territorios están constituidos en casi su totalidad por suelo urbano y tienen una densidad poblacional mayor que las restantes coronas. Principalmente en el sur de la primera corona se ubicaron las primeras industrias en la primera mitad de siglo. Una segunda corona la constituyen municipios

¹ Recién con la sanción de la Ley Provincial de Residuos Especiales en 1996 y su reglamentación en abril de 1997 se constituyó un marco legal adecuado, que fue acompañado por una política que ha posibilitado la instalación en la actualidad de algunas plantas de tratamiento.

² NIMBY: "Not in my backyard", en inglés, "No en mi patio trasero" en español.

³ La cifra corresponde al censo de población de 1991, las proyecciones actuales indican que la población ronda entre los doce y los trece millones de habitantes.



de menor densidad poblacional que la primera corona, algunos de los cuales tienen algunas áreas rurales. En el sector oeste de esta corona se ubicaron las principales industrias en los años 60. Estas dos primeras coronas están integradas actualmente por 24 municipios.⁴

El área de edificación continua forma una "mancha urbana", cuya forma es radial o tentacular, e históricamente se constituyó alrededor de los principales ejes de transporte vial. Algunos trabajos [CONAMBA, 1995] destacan una tercera corona,⁵ formada por municipios que tienen poca o nula competencia sobre algún sector de la mancha urbana de la metrópolis de Buenos Aires, pero cuyos centros urbanos mantienen importantes flujos diarios con el resto del AMBA. Estos últimos generalmente se caracterizan por tener muy baja densidad poblacional, con áreas rurales predominantes, salvo excepciones.

La estructura institucional que gobierna el AMBA es compleja, dado que convergen distintos niveles que forman el Estado argentino, de manera diferente según se trate de la ciudad central o del suburbio.

El Estado argentino es de tipo federal, está formado por 23 provincias que con autonomía dictan sus propias constituciones (nivel provincial) y por acuerdo constituyen el Estado nacional (nivel federal). Cada provincia regula la formación de municipios dentro del territorio de su jurisdicción (nivel municipal), que en su mayoría cuentan con un ejecutivo unipersonal (Departamento Ejecutivo) y un cuer-

po legislativo colegiado (Concejo Deliberante). En todos los casos las autoridades son electas por el voto directo de la población. El territorio de la ciudad de Buenos Aires es federal y hasta 1996 contaba con un gobierno municipal cuyo ejecutivo era designado directamente por el presidente de la república. Luego de la reforma de la Constitución de la República se constituyó como ciudad autónoma y pasó a llamarse Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con autoridades electas por voto directo. El territorio correspondiente al suburbio de la ciudad de Buenos Aires se encuentra dentro de la Provincia de Buenos Aires, cuya capital es la ciudad de La Plata, y cuyo territorio se divide en "partidos", los cuales pueden comprender varios centros urbanos y áreas rurales. Cada municipio constituye una unidad político-administrativa cuya jurisdicción territorial se corresponde con un "partido".

Cabe agregar un tipo de recorte territorial dentro del AMBA que es realizado por organismos del nivel provincial, denominado Conurbano Bonaerense. Éste comprende a los municipios de la primera y segunda corona, más los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Sobre esta área opera un importante programa que lleva a cabo políticas de desarrollo social y de infraestructura básica.

La estructura institucional del AMBA tiene dos áreas diferenciadas principales. Por un lado, en la ciudad de Buenos Aires confluyen los niveles federal y municipal con distintas atribuciones, que en muchos casos resultan concurrentes. Por otro, en el suburbio confluyen los niveles provincial, federal y municipal, siendo el primero el que tiene mayores atribuciones. De esta manera, el AMBA se caracteriza por estar gobernada por un mosaico de instancias político-administrativas.

2. LA GESTIÓN METROPOLITANA

La gestión urbana, siguiendo a Pírez [1994], remite a un conjunto de procesos dirigidos a articular recursos para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad. "La gestión es una actividad político-técnica: es, explícitamente o no,

⁴ Formada por los siguientes municipios. Primera corona: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. Segunda corona: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Morón, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Tigre, San Fernando, Ituzaingó, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown. ⁵ Estos municipios son: La Plata, Berisso, Ensenada, San Vicente, Pte. Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar.

parte de una política de gobierno e implica una orientación de procesos urbanos que supone decisiones sobre intereses, a la vez que depende de un adecuado manejo instrumental (técnico) para el logro de sus objetivos" [Pérez, 1994: 55]. Se trata, en suma, de un espacio social donde se resuelven al mismo tiempo las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas [Coulomb, 1993]. El modo concreto que asumen los procesos de gestión urbana dependen de las relaciones sociales que se establecen entre el conjunto de actores sociales intervinientes. De este modo, las políticas públicas que se aplican en la ciudad deben ser consideradas como una iniciativa de los distintos actores gubernamentales, cuya lógica de elaboración e instrumentación sólo puede comprenderse a partir del análisis del sistema de gestión del cual forman parte. De este modo, las relaciones sociales que se tejen entre los distintos actores en los procesos de gestión son co-constitutivos de las políticas urbanas.

Los modelos de gestión urbana asumen una mayor complejidad cuando se aplican a las áreas metropolitanas: la ciudad como unidad urbano-material, económica y social se encuentra gobernada desde diversas instancias político-institucionales. Los procesos de gestión del AMBA han tenido como denominador común la inexistencia de un actor público que se hiciera cargo de las necesidades de la ciudad metropolitana [Pérez, 1994]. De este modo el gobierno de la ciudad se constituye como un entramado de organismos estatales de distinto nivel (federal, provincial, municipal) que en el ejercicio de sus competencias tienen como jurisdicción territorial (total o parcial) el AMBA.

3. SITUACIÓN DE LA GESTIÓN METROPOLITANA DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES PELIGROSOS (RIP) EN EL AMBA

Un primer punto a señalar es la inexistencia de datos fehacientes respecto a la producción de RIP en el AMBA [CONAMBA, 1995]. Los datos que más nos acercan a la realidad se encuentran en un estudio realizado con base en un

muestreo de las industrias de la Provincia de Buenos Aires. Según ese informe, en el Conurbano Bonaerense se producían, a comienzos de los años noventa, aproximadamente 588,000,000 m³ anuales de residuos líquidos, 656,000 toneladas anuales de residuos semi-sólidos y 280,000 toneladas anuales de residuos sólidos. Se estima que la mitad de los residuos industriales son relativamente contaminantes [CONAMBA, 1995]. La distribución geográfica de las industrias generadoras de RIP es la siguiente: Conurbano Sur 36.6 %; Conurbano Norte 23.9 %; Conurbano Oeste 18.5 % y zona de La Plata 7.8 % [Dames & Moore, 1993].

Hasta 1997 no se había comenzado a estructurar un servicio que cubriese de manera integral el manejo de los residuos peligrosos en el AMBA. El proceso de gestión ha estado configurado por las distintas acciones llevadas adelante por los actores sociales involucrados. Entre las principales, podemos indicar la actitud de los industriales, que en un 40% han realizado un proceso de tratamiento de sus residuos [CEPAL, 1992] y los han almacenado en sus propias instalaciones esperando una solución integral; en otros (la mayoría) los residuos han sido volcados de manera inadecuada a los cursos de agua, o dispuestos en algunos de los basurales clandestinos del AMBA. De estos últimos, que concentran todo tipo de basura, sumaban cerca de 86 los que en el AMBA recibían residuos peligrosos, según un relevamiento de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) de 1992. El total de basura volcada en estos basurales era estimada en 2,383,000 m³ y 1,668,000 ton.⁶

El inadecuado manejo de los residuos peligrosos ha causado catástrofes en distintas partes del mundo. En el AMBA pueden señalarse la tragedia de 1982 en Boulogne, donde fueron víctimas unas treinta y cinco personas (una de ellas fatal), que se dedicaban al reciclado informal de desechos en un basural clandestino, donde estaban depositadas latas con residuos de parathion. Más recientemente,

⁶ Si bien a partir de 1997 la situación tiende a mejorar, ello no implica la eliminación total de los problemas de la disposición final inadecuada de RIP.

en 1993, como resultado del volcado de RIP líquidos al sistema de cloacas, murieron siete personas en el municipio de Avellaneda.

La gestión de estos residuos ha estado marcada por el recurrente fracaso de los mecanismos de control. En el caso de la justicia, ésta ha actuado de manera poco sistemática, ha intervenido en los casos de empresas con alto nivel de contaminación, o bien clausurando algunos basurales clandestinos. En estos procesos los municipios han puesto en evidencia su escasa capacidad para aplicar su poder de policía en materia ambiental.

De esta manera, el modo que ha adoptado la gestión metropolitana de los RIP puede ser calificada como una "gestión metropolitana por procesos parciales" [Pérez, 1994], que en este caso ha estado marcada por la desarticulación y cuyo resultado es, por un lado la degradación progresiva del ambiente y de las condiciones sanitarias de la población, y por el otro una mayor propensión a los accidentes tecnológicos. Ambos factores son indicativos de un grado de vulnerabilidad de la ciudad y la sociedad metropolitana frente a estos procesos tecnológicos, que en principio, una gestión más adecuada permitiría reducir.

4. EL PROYECTO DE LA PLANTA DE SAN VICENTE EN 1992

El CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana-Sociedad del Estado) es una sociedad formada en 1978 e integrada en primera instancia por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La ley de creación le otorga al CEAMSE el monopolio para la disposición final de todo tipo de residuos generados en el Conurbano Bonaerense y establece que la tecnología a utilizar en todos los casos debe ser la del relleno sanitario.

La política de instalación de una gran planta de tratamiento de RIP en el municipio de San Vicente en 1992 es uno más de los intentos del CEAMSE por llevarla a cabo en el AMBA. Se trata de dar cumplimiento a un contrato del

año 1983 con la empresa ECOL (formada por Salutec A. y Sideco Americana, bajo la supervisión técnica de la estadounidense Chemical Waste Management). El pliego de bases y condiciones firmado por ECOL con CEAMSE le otorga la concesión para construir y manejar una planta de tratamiento y disposición final mediante relleno de seguridad, con una inversión estimada en 15 millones de dólares por el lapso de 15 años [Mennella, 1988]. Los terrenos donde se iba a emplazar la planta debían ser conseguidos por el CEAMSE.⁷ Si bien no podía recibir todo tipo de residuos, la planta debía estar en condiciones de recibir una variedad importante de ellos. Cada tipo de residuo tenía establecido un tratamiento predeterminado y la disposición final estaba planificada mediante relleno de seguridad.

El municipio de San Vicente se encuentra dentro de la llamada tercera corona del AMBA, en el sector so. Según el Censo Nacional de 1991, contaba con cerca de 80,000 habitantes. La localidad cabecera, San Vicente, estaba habitada por unos 30,000 habitantes. Si bien mantiene flujos comerciales y poblacionales diarios con el resto del AMBA, esta localidad está fuera de la mancha urbana del AMBA y es importante la actividad agropecuaria.

En el caso que nos ocupa, la historia de los fracasados intentos de emplazamiento de la planta por el rechazo de la población local juega un papel preponderante en el criterio de localización. En 1992 el criterio de reducir las posibilidades de conflicto con la población local pasó a ser el factor principal de localización. Así se definió como criterio operativo principal (incluso por sobre los técnicos), la necesidad de que la planta se instale lo más alejada posible de los centros de población, en las cercanías del arco Sur del Conurbano Bonaerense, que es el que concentra el mayor porcentaje de industrias generadoras de RIP según el informe Dames & Moore [1993]. Esto en la práctica supuso la búsqueda de tierras cercanas a la ruta que recorre los municipios de la tercera corona del Conurbano Bonaerense, en las zonas rurales ubicadas entre los extremos de los tentáculos de la mancha urbana del AMBA.

⁷ El contrato está actualmente vigente.

La instalación de una planta de tratamiento y disposición final para ese tipo de residuos constituía una pieza que permitía completar el conjunto de la oferta de soportes físicos necesarios para cerrar el circuito de los RIP, desde su generación hasta su disposición final. La suerte de la política de CEAMSE queda librada al juego de los actores sociales en el momento de instrumentación de la misma. El análisis de cómo es gestionada la política de CEAMSE dentro del sistema de actores intervinientes, nos ayudará a comprender cómo se construye el rechazo social a la planta (efecto NIMBY).

4.1 EL MARCO NORMATIVO PARA EL AMBA EN EL AÑO 1992

El conjunto de las normas legales que en 1992 regulaban las distintas etapas de la gestión de los RIP en el AMBA se caracterizaba por la desarticulación entre los distintos niveles del Estado, el tratamiento segmentado de la temática, el anacronismo de gran parte del marco normativo y la existencia de múltiples instancias de control gubernamental, cuyo resultado era el descontrol del sistema en su conjunto. En este escenario es aprobada en 1992 la ley nacional núm. 24.051 de residuos peligrosos, que más allá de los debates acerca de su jurisdicción territorial⁸ y de su dilatada reglamentación, puso de relieve la importancia de comprender el problema desde una visión integral que contemple todas las etapas.

La etapa de generación de los RIP no tenía ninguna legislación específica para su regulación. Sólo podemos señalar las normas de radiación industrial de la ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. Ninguna norma regulaba los sistemas de tratamiento de los residuos, se suponía que las mismas empresas realizaban tales procesos en sus propias plantas. Sólo en el caso de las industrias curtidoras de cuero localizadas en Lanús y Avellaneda se realizaron acuerdos entre grupos empresariales y los gobiernos locales sin demasiado éxito [World Bank, 1995].

La disposición final sólo estaba regulada para el caso de residuos líquidos, los cuales, si lograban un cierto estándar de calidad, podían

ser vertidos en los dos principales sistemas de cloacas (uno nacional y el otro provincial). En 1992 no existían normas para regular el tratamiento o la disposición final de los residuos sólidos peligrosos y los barros, ni tampoco para los residuos líquidos que no lograban alcanzar los estándares permitidos para ser volcados en el sistema de cloacas. Sin embargo, sí existía un conjunto de normas que penaban el volcado de los residuos en cualquier sitio del AMBA. Pueden citarse normas, como el Código Penal en caso de daño a personas; normas provinciales que prohíben la instalación de basurales, cuya aplicación es competencia concurrente de la provincia y los municipios, etcétera. Por último, el transporte se regía por las normas que regulan el transporte de carga de sustancias peligrosas.

La falta de normas claras que permitan gestionar un sistema para identificar a los generadores de los residuos es un punto clave. Esto hace ineficaces los controles por la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de identificar al responsable generador de los residuos vertidos clandestinamente o en condiciones inadecuadas (en el caso de las empresas que están habilitadas para descargar en el sistema de cloacas). Además, la superposición de competencias entre organismos de control tiende en muchos casos a derivar las responsabilidades hacia otro organismo. Lo que aparentaba ser un sistema de controles muy rígido, era en realidad un sistema de controles con límites difusos.

4.2 LOS ACTORES SOCIALES INTERVINIENTES

a) Los actores gubernamentales o públicos.

En 1992 el organismo estatal con mayor capacidad de iniciativa técnica y política es una empresa estatal: el CEAMSE. Este organismo intentará dar cumplimiento a un contrato, que



⁸ Actualmente dentro del AMBA, la ley tiene jurisdicción sólo en la ciudad de Buenos Aires. Además el decreto reglamentario tuvo una salida muy demorada, recién en 1993.

la gerencia designada bajo el último gobierno militar había firmado con la empresa ECOL unos meses antes de la asunción de las nuevas autoridades democráticas.

El cuadro de los actores gubernamentales que tienen competencia directa sobre los problemas ambientales está caracterizado por la ausencia de actores con peso del nivel nacional y provincial, fuera del CEAMSE. En el nivel nacional no existía un organismo ambiental destacable,⁹ y en el nivel provincial, el área más específica estaba representada por una repartición de bajo nivel jerárquico, la Dirección Provincial de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Esta última no tuvo ninguna injerencia en el proceso que estudiamos. Cabe destacar, también, la ausencia de intervención de los organismos ambientales de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso del municipio de San Vicente aparecen dos actores gubernamentales de nivel local de mucha importancia en el proceso de gestión que analizamos: el Departamento Ejecutivo (DE) y el Concejo Deliberante (CD), órgano legislativo. El DE estaba en manos del Partido Justicialista (PJ). El Concejo Deliberante contaba con mayoría del oficialismo (PJ), con 14 concejales y la oposición estaba formada por 4 concejales de la Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, dentro del oficialismo del cuerpo deliberativo pueden diferenciarse dos grandes líneas internas, una de ellas liderada por el entonces intendente, que mantenía la presidencia del CD. Finalmente, había un concejal del oficialismo que tenía su propia línea interna. Si bien el oficialismo contaba con mayoría propia, el acuerdo entre alguno de estos sectores del oficialismo con el bloque de la oposición también podía alcanzar la mayoría.

El escenario de actores se completa con la intervención directa de la Gobernación provincial

(PJ), como un actor estatal-político que avaló el proyecto de CEAMSE ante distintas instancias, en particular ante el gobierno local de San Vicente.

b) Los actores económicos.

En el caso que analizamos es posible detectar al menos a dos actores económicos de peso. La empresa ECOL constituye un actor empresario orientado a la producción de la ciudad, esto es, de los componentes que constituyen los soportes de su funcionamiento. Dentro de los actores económicos es el principal interesado en llevar adelante el proyecto impulsado por CEAMSE. Otro actor es la Unión Industrial Argentina (UIA), la más importante de las cámaras empresariales de la industria, que nuclea los grupos empresarios más concentrados del país.

Si bien Sideco Americana (grupo empresario argentino que forma parte de ECOL) forma parte de la UIA, la mayoría de los grupos empresariales que la componen desarrollan actividades de producción "en la ciudad", esto es, utilizan la ciudad como soporte para desarrollar su actividad económica. Dentro de estos últimos no son pocos los que desarrollan actividades que generan la parte más significativa de RIP.¹⁰ La puesta en marcha de una planta de tratamiento y disposición final de los RIP suponía para las empresas que los generan, la posibilidad de tener importantes costos ambientales, que hasta ese momento evadían mediante la descarga clandestina de los residuos. La situación descrita explica la posición asumida por la UIA, aunque nunca manifestada públicamente, de firme oposición al proyecto del CEAMSE.

c) Los actores comunitarios.

Los actores comunitarios organizados del nivel local que participaron activamente son diversos, entre ellos cabe señalar a la Federación de Entidades de Bien Público de San Vicente, los maestros, los Bomberos Voluntarios, la Asociación Médica de San Vicente, la Cámara de Comerciantes y la Sociedad Rural. La primera organización nombrada fue la que propició encuentros con el resto de las

⁹ La entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano había sido creada hacia fines de 1991 e inicialmente no contaba con muchas atribuciones.

¹⁰ El resto de los residuos son generados por las pequeñas y medianas empresas (PYMES), quienes se encuentran en condiciones más desventajosas para asumir los costos ambientales, y al mismo tiempo, por su dispersión son más difíciles de controlar.

organizaciones y vecinos en general, donde se discutían los posibles perjuicios de la planta de tratamiento. Con el pasar del tiempo, y por las características del proceso de gestión que luego describiremos, estas organizaciones van a ir tomando una posición firmemente contraria a la instalación de la planta. (Véanse el cuadro síntesis de actores sociales y el diagrama de la articulación de actores sociales en el proceso de gestión de la política del CEAMSE, 1992.)

4.3 EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE CEAMSE

La estrategia de intervención local del CEAMSE se basó en los criterios antes enunciados. La gestión del proyecto se concentró en una primera etapa de unos cuatro meses (julio-octubre) en tratos con el DE del municipio de San Vicente y la Gobernación.

La gobernación provincial brindó su aval político al proyecto y de esa manera indujo al gobierno local a entablar negociaciones con el

CEAMSE; a pesar de que parte del gabinete del gobierno local no estaba muy convencido de la viabilidad del proyecto. En estas negociaciones se establecieron dos cuestiones básicas.

Por un lado, el CEAMSE cedía un canon en concepto de regalías al municipio, lo que implicaba duplicar el presupuesto comunal. Además se ofrecía la realización de obras de pavimentación en el municipio, la recolección gratuita de los residuos domiciliarios y el entrenamiento de personal de la municipalidad para que participe de los controles técnicos del funcionamiento de la planta. El control iba a descansar en tres organismos del Estado: el CEAMSE, el gobierno provincial y el municipal.

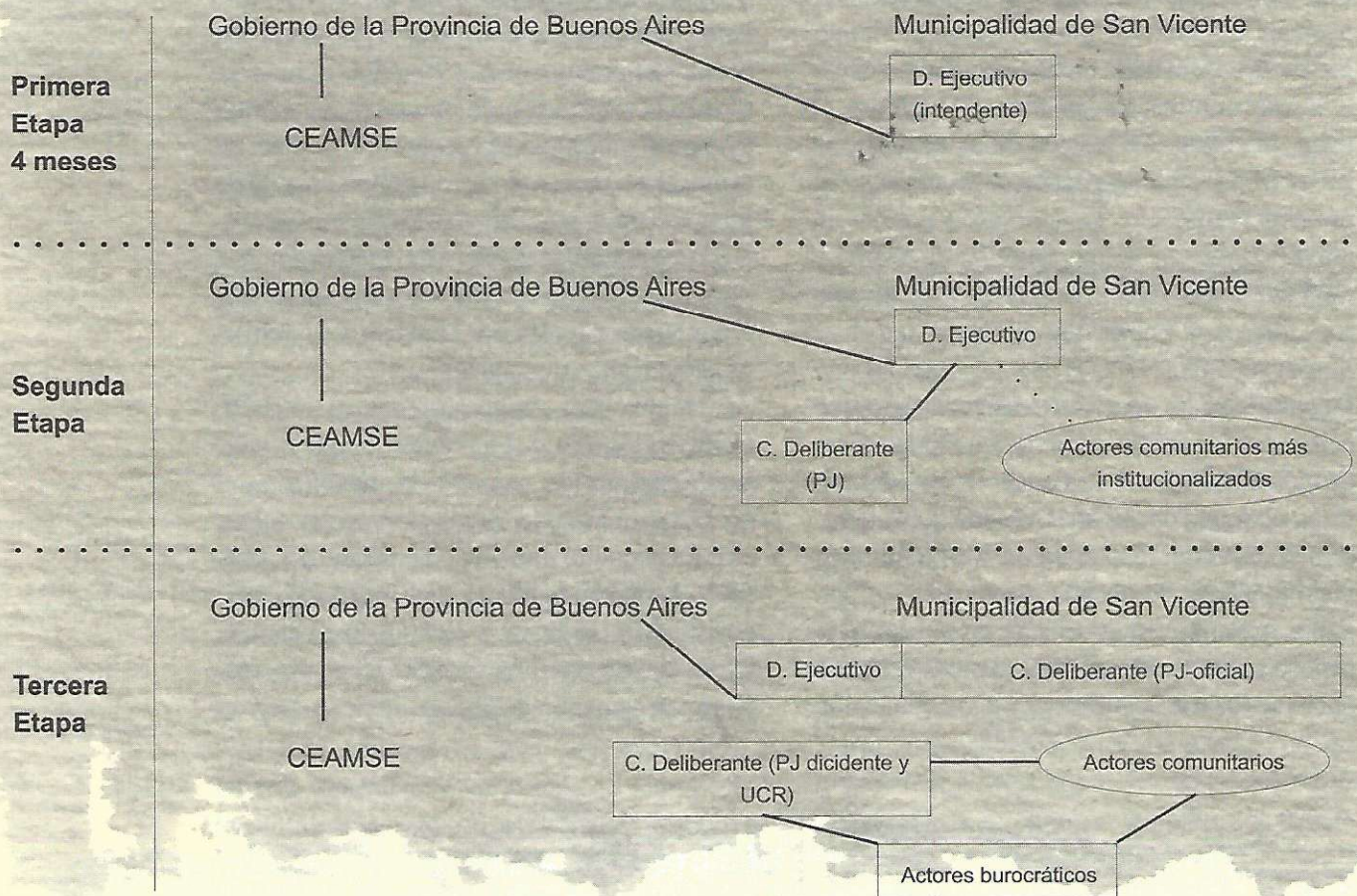
Por otro, el DE aseguraba controlar las posiciones adversas que pudieran surgir a nivel local, además de controlar la mayoría en el CD. De esta manera, la relación con la población local quedó depositada en el DE, en particular en la Intendencia, la cual estableció como estrategia para lograr el éxito de la gestión, la búsqueda de consenso político local, mediante una declaración de interés municipal del CD

SÍNTESIS DE ACTORES SOCIALES

	PÚBLICO	ECONÓMICO	COMUNITARIO
LOCAL	Municipalidad de San Vicente: • Departamento Ejecutivo (Partido Justicialista) • Concejo Deliberante (14 concejales del Partido Justicialista y 4 de la Unión Cívica Radical) - Burocracia municipal.		- Asociaciones altamente institucionalizadas: • Federación de Entidades de Bien Público • Asociación de comerciantes. • Sociedad Rural • Asociación Médica • Cuerpo de Bomberos Voluntarios - Asociaciones menos institucionalizadas • Grupos ecologistas locales • Maestros - Pobladores en general
REGIONAL	- CEAMSE (empresa estatal metropolitana de residuos) - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	- Unión Industrial Argentina - Empresa ECOL (integrada por SALUTEC y SIDECO Argentina)	

DIAGRAMA DE LA ARTICULACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA POLÍTICA DEL CEAMSE, 1992

Referencias: Articulación fuerte —————
Articulación débil



y manteniendo gran parte del proyecto como "secreto",¹¹ para que pasara desapercibido ante la sociedad local. La intendencia sólo exhibió durante unos días una maqueta del proyecto en el palacio municipal, pero no generó otros mecanismos de comunicación con la población local. Para asegurar que los detalles del proyecto no se filtraran, la Intendencia creó una repartición de su confianza para brindarle el acuerdo técnico-burocrático local a los fines de iniciar los trámites de radicación industrial.

Paralelamente a la tramitación de la radicación ante el estado provincial, en el CD se

¹¹ Utilizamos la palabra "secreto" con la que los actores comunitarios denotaron lo que consideraban una falta de transparencia en la información que se brindaba: la inexistencia de una instancia de diálogo con los actores comunitarios y la consideración de las informaciones técnicas brindadas como insuficientes para emitir un juicio.

presentó a fines de noviembre de 1992 el proyecto para declarar de interés municipal el emprendimiento del CEAMSE. Su aprobación mediante ordenanza se descontaba por la abrumadora mayoría de concejales oficialistas. La Intendencia pensaba que esta medida le iba a otorgar el consenso social necesario al proyecto para evitar el posible rechazo de los pobladores.

El trascendido de la información comenzó a inquietar a la comunidad local, en particular a las organizaciones sociales más tradicionales primero, las cuales se fueron convocando en asambleas por la Federación de Entidades de Bien Público de San Vicente. Allí se fueron discutiendo, entre todos los actores comunitarios ya indicados, los posibles peligros que la instalación de la planta podía tener para los pobladores de San Vicente y para el ambiente en general.

La falta de información oficial, sumada al "secreto" que rodeaba al expediente y a ciertas noticias de la época, como la entrada de basura al puerto de Buenos Aires procedente del exterior del país, fueron generando una desconfianza creciente que modelaron fuertemente la percepción del riesgo por parte de los actores comunitarios. Esta desconfianza derivó en especulaciones acerca de lo que podría ocurrir con la planta. Por ejemplo, la cercanía al aeropuerto internacional de Ezeiza hacía especular acerca de la posibilidad de la entrada de basura tóxica del exterior; también la cercanía de la Comisión Nacional de Energía Atómica (Cnea) en Ezeiza hacía pensar en la posibilidad de que se trasladaran residuos radiactivos, etcétera.

El "secreto" del proyecto se vuelve a romper cuando el proyecto de ordenanza de apoyo entró al CD. El conjunto de las organizaciones consideró muy impreciso el texto de la ordenanza y decidieron oponerse a la aprobación y convocaron a una movilización para el día en que debía tratarse el tema.

El día 30 de noviembre de 1992, el CD con el voto a favor de 11 concejales y el voto en contra de 6, logró sancionar la ordenanza núm. 2553 que apoyaba la instalación de la planta, en medio de una fuerte custodia policial. El hecho tuvo una importante trascendencia en la prensa nacional, al tiempo que los pobladores que se oponían al proyecto incorporaron nuevas modalidades de lucha durante la semana posterior a la aprobación. En particular los comerciantes no atendían en sus negocios a los familiares del intendente y de los concejales que habían votado a favor. Al mismo tiempo, se realizaban reuniones todos los días y se preparaba una gran movilización.

En ese contexto de enorme descontento social, fue vana la tardía intervención del CEAMSE que asistió con sus técnicos a una de las reuniones de las organizaciones sociales de San Vicente para explicar el proyecto. Los pobladores los rechazaron. Luego el CEAMSE realizó una muestra en la sede de Buenos Aires, llevando a políticos y dirigentes locales, pero esto ya no pudo revertir el proceso de rechazo creciente de la población local. A

esta altura de los acontecimientos, algunos sectores internos del PJ comenzaron a pretender capitalizar la protesta social para destituir al intendente. Si bien no lo lograron, aportaron un factor más de movilización en contra de la planta.

El día 5 de diciembre de 1992, una gran movilización¹² que ocupó la plaza a la espera de la derogación de la ordenanza sentenció de muerte al proyecto de la planta. Luego de una tensa espera, donde una multitud estaba rodeada por efectivos policiales, el intendente anunció la derogación de la ordenanza. Esta decisión se tomó luego de la intervención del gobernador, quien mantuvo horas antes una reunión con los concejales. La anulación de la ordenanza se realizó con el voto unánime del CD.

5. EL NIMBY COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL

El llamado efecto NIMBY es la expresión del conflicto social que emerge a partir de la localización de una actividad considerada indeseable por parte de la población vecina a la misma. Más aún, como lo indica Gaussier [1996], no es más que la expresión de la ambivalencia propia de la localización de un bien público que tiene efectos externos negativos. Aparece entonces el problema del análisis y de la valoración de esos "efectos externos negativos". En el caso de los riesgos tecnológicos, la construcción analítica del mismo está en mano de los expertos (riesgo analítico), quienes además construyen los medios con los cuales los factores de riesgo son percibidos y analizados. Esta mediación de los expertos en el proceso de percepción del riesgo es una característica saliente del riesgo tecnológico [Beck, 1998]. Si la comunidad local percibe que el riesgo es mayor que los beneficios, entonces el argumento NIMBY es construido [Wolsink, 1994]. Pero esa percepción está estructurada a partir de distintos factores, entre los que se destacan la experiencia vivida y el modo en que se jerarquizan y

¹² Los diarios de la época calculan a los asistentes en unos tres mil provenientes de distintos puntos del sur del Conurbano Bonaerense, aunque con mayoría de San Vicente.

seleccionan los aspectos que se desean observar de las situaciones riesgosas, donde los medios de comunicación no parecen jugar un papel menor.

En síntesis, podemos decir que el llamado efecto NIMBY se construye sobre una paradoja que resulta de la manera en que se distribuye (en términos analíticos de magnitud y grado de exposición) y es percibido el riesgo urbano. La aceptación del riesgo supone un proceso de atribución de culpas por los posibles daños, de esta manera, "... la culpabilización de la víctima está en relación con la aceptabilidad pública del peligro" [Bestard, 1996: 16]. Definido así, El NIMBY es el producto de una construcción social, donde los procesos de gestión urbana juegan un papel singular en la definición del carácter del mismo.

El ordenamiento del manejo de los RIP permite reducir el nivel de riesgo tecnológico al que es expuesta la población metropolitana en términos generales. En este sentido, constituye un elemento que reduce la vulnerabilidad de la ciudad. Pero, al mismo tiempo, el ordenamiento significa también la concentración de actividades que son fuente de riesgo dentro de ciertas zonas de la ciudad metropolitana, en nuestro caso en las inmediaciones de la planta de tratamiento y disposición final de los RIP y de las rutas de acceso a la misma. De esta manera, la población que desarrolla actividades (de residencia, económicas, de tránsito) en las zonas afectadas por el riesgo tecnológico derivado de las actividades de gestión de los RIP, se ve expuesta a un aumento del nivel de riesgo tecnológico (en términos analíticos) con el cual deben convivir. Esta situación está en la base del conflicto social que analizamos, mediada por las percepciones que del riesgo tecnológico tienen los actores sociales involucrados [Martinais, 1996].

El abordaje del fenómeno de rechazo a la instalación de una planta de tratamiento y disposición final de RIP en el municipio de San Vicente, como un resultado de los procesos de gestión urbana, nos acerca a una comprensión del fenómeno que escapa al discurso fatalista y simplificador de ciertas posiciones teóricas que reducen el problema a una cuestión de presencia

de grandes centros poblados en las inmediaciones de los emprendimientos generadores de riesgo. Más aún, como hemos señalado, a partir de 1986 CEAMSE busca tierras rurales para emplazar la planta, siempre con el mismo resultado: el rechazo de la población local, por más pequeña que ésta fuese y por más alejada del área urbana consolidada que estuviese.

El rechazo por parte de la población local a la instalación de la planta se desarrolla a partir de: a) la construcción de una posición como "oposición" al proyecto; b) la constitución de una organización social en torno de esa oposición, y c) las acciones que esta organización despliega en función de hacer valer su posición.

La construcción de una posición como oposición al proyecto tiene su principal causa en la desconfianza de los actores comunitarios locales hacia la iniciativa del gobierno local, que es el actor gubernamental que prácticamente monopoliza la relación con la población local. Esta desconfianza se construye a partir de dos procesos básicos: uno vinculado a la situación de contexto (las noticias sobre la entrada al país de residuos tóxicos, los problemas con los residuos radioactivos y el marco normativo deficiente), y otro referido al proceso de gestión específico del proyecto en cuestión.

Los actores gubernamentales que llevaron adelante la iniciativa del proyecto no tuvieron en cuenta la situación de contexto descripta. Más aún, el modo en que actuaron dentro del proceso de gestión acrecentó las dudas y la desconfianza de los actores comunitarios en particular, y de la población local en general.

Por un lado, el vínculo de los actores gubernamentales con la población local quedó restringido al ejecutivo local, el cual manejó la cuestión con una lógica que buscó articular a los actores políticos locales, prescindiendo de un acuerdo social, o bien subsumiendo éste a un consenso político. Por otro lado, no existieron mecanismos de comunicación social eficaces.

La política que se impartió desde los actores gubernamentales para posibilitar la instalación de la planta no buscó abrir espacios de debate público sobre el proyecto, más que en círculos políticos y profesionales. Así la política

que se desarrolló fue el acatamiento a una decisión tomada como un acuerdo entre la gobernación provincial, el CEAMSE y el ejecutivo municipal de San Vicente, que buscaba dar cumplimiento al contrato con la empresa ECOL. Los diálogos con la población local se redujeron a una tardía intervención de técnicos del CEAMSE que buscaron "convencer" a la población local acerca de los beneficios de un proyecto que ya estaba armado y no admitía modificaciones.

La posición de oposición al proyecto de la planta de tratamiento de residuos peligrosos en San Vicente va a ser asumida por un conjunto de actores comunitarios locales. En primer lugar por un conjunto de organizaciones sociales de la sociedad civil, que se reunían periódicamente para discutir la cuestión de la instalación de la planta. En una primera etapa las reuniones se establecían entre representantes de las organizaciones más tradicionales de la sociedad local, se trataba de asociaciones con alto nivel de institucionalización. Más tarde, cuando pareció inminente la aprobación de la ordenanza de apoyo a la planta, las reuniones pasaron a tener forma de asambleas de frecuencia casi diaria, a la que asistieron representantes de organizaciones con bajo nivel de institucionalización (tal el caso de algunos grupos ecologistas de San Vicente); actores individuales de peso social, como los maestros y algunos médicos, y pobladores en general.

Tal como hemos descripto en el proceso de gestión de la política que analizamos, algunos actores del nivel burocrático municipal también van a sostener una posición de oposición al proyecto, entre otras cosas, por haber sido desplazados dentro de las tareas que cumplían. Dentro de los actores políticos, la oposición (UCR) y algunos concejales disconformes del oficialismo van a apoyar la oposición al proyecto.

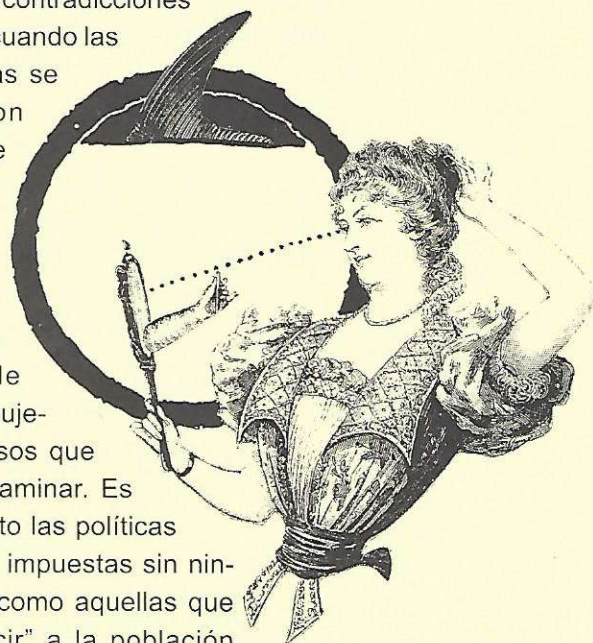
Por lo tanto, el constructo organizativo que sostiene la posición de oposición al proyecto de la planta de tratamiento de residuos peligrosos está estructurado, en primera instancia, por un conjunto de actores comunitarios colectivos, referentes de las organizaciones más tradicionales, que permanecen estables y activos en la construcción de la posición de oposición. El cuadro se completa con otros

actores comunitarios (colectivos e individuales) que le brindan un componente de masividad al constructo organizativo, permitiendo que el mismo se extienda más allá de los límites institucionales de las primeras organizaciones. Finalmente, los actores burocráticos y políticos constituyen soportes importantes de este hecho organizativo, dado que brindaron información y apoyo en las acciones directas que se emprendieron.

Las acciones desarrolladas generaron una rápida erosión en la legitimidad política de la decisión asumida por la mayoría del CD, al mismo tiempo que comprometió seriamente el futuro político de quienes la componían. Pero la erosión de la legitimidad política del oficialismo local también tocaba a la gobernación, uno de los principales actores políticos que sostenían el proyecto. Es por ello que la decisión final de dar marcha atrás con el proyecto se toma junto con el gobernador.

Es interesante observar que la disputa se planteó en torno a una norma (la ordenanza de apoyo a la instalación) que no tenía ningún peso legal en el proceso de radicación industrial, era un instrumento para manifestar el consenso político local. Pero los actores comunitarios resignificaron la herramienta del acuerdo político para expresar el desacuerdo social.

En suma, el NIMBY, lejos de ser una fatalidad es el resultado de un proceso social complejo, cuyas contradicciones se profundizan cuando las políticas públicas se desarrollan con cierto nivel de autoritarismo, al considerar a la población como mero objeto de la política pública, en lugar de sumarla como sujeto de los procesos que se intentan encaminar. Es por ello que tanto las políticas que buscan ser impuestas sin ninguna consulta, como aquellas que intentan "seducir" a la población



local con beneficios materiales o "educación ambiental", no son más que dos expresiones de autoritarismo. La primera más burda, la segunda más sofisticada, en ambos casos los actores comunitarios son tratados como irracionales y marginados del proceso de toma de decisiones que tendrán un impacto directo sobre su propia calidad de vida.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En términos del proceso del manejo global de los RIP, esto es, desde su generación hasta su disposición final, la instalación de una planta de tratamiento y disposición final en el AMBA resultaba un factor necesario, pero no suficiente para garantizar cerrar el circuito del manejo de este tipo de residuos. Otro elemento necesario son las normas legales que regulaban la gestión de las distintas etapas de los RIP y que en 1992 no lograban regular la actividad con efectividad. La instalación de la planta posibilitaba a aquel industrial que quisiera realizar el tratamiento y/o la disposición adecuada del residuo, hacerlo. El Estado cumplía con la obligación de concretar una oferta de servicio que antes no existía. Pero si una industria realizaba una disposición ilegal en alguno de los tantos basurales clandestinos, era muy difícil penalizarlo, dado que al no existir una regulación coordinada de registros de generadores, transportistas y operadores no se podía identificar al generador. Además las normas de control no eran claras, en muchos casos sólo se

penalizaba a quien realizaba la actividad de descarga clandestina, una actividad que generalmente era terciarizada, y no al generador del residuo.

La iniciativa del CEAMSE, que se originó durante la dictadura, fijó un particular estilo de gestión, en el cual se antepuso el esfuerzo por realizar plantas de tratamiento y/o disposición final antes que el debate acerca del marco normativo que debe regular la actividad. El año 1992 marca el momento en que empezaron a dar a luz las primeras normas específicas para el sector (ley nacional 24.051) en medio de un clima de sospecha por parte de la sociedad hacia los actores gubernamentales.

Por último, el principal factor que alimentó el proceso de construcción del rechazo a la planta fue la desconfianza en los actores gubernamentales. Desconfianza que se ve incrementada en cada intervención pública que se realiza por la vía del "secreto", la falta de consenso social o la improvisación. Cada antecedente se convierte en un ladrillo que refuerza el muro de la desconfianza hacia los actores gubernamentales y condiciona seriamente los actuales esfuerzos en la materia. Por cierto, esto constituye un panorama poco alentador para el AMBA, si tenemos en cuenta que las distintas instancias que conforman el gobierno de la ciudad tienen la responsabilidad pública de orientar los procesos de gestión en las distintas áreas que componen la agenda de problemas ambientales urbanos a resolver.



BIBLIOGRAFÍA

- BECK, ULRICH, 1998, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Ed. Paidós.
- BESTARD, JOAN, 1996, "Prólogo", en Mary Douglas, *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Ed. Paidós.
- CEPAL, 1992, "Antecedentes y propuestas para un plan de manejo de residuos peligrosos con énfasis en los tóxicos para el área metropolitana de Buenos Aires", CEPAL/PNUMA, Buenos Aires, Mimeo.
- CONAMBA, 1995, *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la Nación.
- COULOMB, RENÉ, 1993, "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?", en A. Azuela y E. Duhau, (coords.), *Gestión Urbana y Cambio Institucional*, México, UAM.
- DAMES & MOORE, 1993, *Estudio de Factibilidad - Residuos Peligrosos* - Provincia de Buenos Aires, La Plata, Dirección Provincial de Medio Ambiente, Ministerio de Salud y Acción Social.
- GAUSSIER, NATHALIE, 1996, "Vers une formulation spatiale du syndrome NIMBY", *Notes de recherche*, N° 175 - 1995/1996, Centre d'Economie Régionale, Faculté d'Economie Appliquée, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille III.
- MARTINAIS, EMMANUEL, 1996, "Gestion du risque industriel et conflits territoriaux, le cas de Saint-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 71 Nro. 1, 1996: Risques et pollutions industriels et urbains, Lyon.
- MENNELLA, ALDO, 1988, "Hazardous industrial wastes. The problems in the metropolitan area and proposed solution guidelines", en Richard Abbou, *Hazardous Waste. Detection, control, treatment. Part B. Proceedings of the World Conference on Hazardous Waste, Budapest, Hungary, October 25-31, 1987*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V.
- PÍREZ, PEDRO, 1994, Buenos Aires Metropolitana. "Política y gestión de la ciudad", Buenos Aires, CEAL- CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales.
- WOLSINK, MAARTEN, 1994, "Entanglement of interest and motives: assumptions behind the NIMBY-theory on facility siting", *Urban Studies*, Vol. 31 N° 6, June, University of Glasgow.
- WORLD BANK, 1995, *Argentina. Managing Environmental Pollution: Issues and Options*, Volume II.

convergencia

REVISTA DE *Ciencias Sociales*

Año 6 Núm. 20 septiembre-diciembre 1999.

Teoría y Política

Bernardo Kliksberg

Rethinking the State for Social Development

Luis Ángel Ortiz Palacios

Acción, Significado y Estructura en la Teoría de A. Giddens

Héctor Zamitiz Gamboa

Origen y Desarrollo de la Ciencia Política: Temas y Problemas

Anna María Fernández Poncela

Elecciones, Jóvenes y Política

Identidad y Pueblos Indios

Eduardo Andrés Sandoval Forero

Los Derechos de los Pueblos Indios en Latinoamérica

Alain Basail Rodríguez / M. Yoimy Castañeda Seijas

Conflictos y Cambios de Identidad Religiosa en Cuba

José Arellano Sánchez / Margarita Santoyo Rodríguez

Primeras Naciones Canadienses: Una Revaloración Cultural

Patricia Zamudio

Continuities in Gender Relations: a Case of Immigrant Families from Huejuquilla el Alto, Jalisco

Convergencias

Delia María Covi Druetta

El Placer de Ver Televisión. Los Televidentes Opinan

Narbal Silva / Suzana da Rosa Tolfo

Qualidade de Vida no Trabalho e Cultura

Organizacional: um Estudo no Ramo Hoteleiro de Florianópolis

Raymundo Ramos

Sergio de la Peña y la Raíz del Espejo. Seguimiento Bibliográfico de una Idea Formadora

Reseñas

José Martínez Vilchis

Elementos para el Debate sobre las Ventajas y Desventajas del New Public Management o Gerencia Pública

Juan Miguel Morales Gómez

Buscando Razones para el Voto

**REVISTA CUATRIMESTRAL
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIPAP
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**