

LO QUE TAPA LA BASURA

Diagnóstico y Propuestas



Equipo Parlamentario
Diputada Claudia Neira
Legislatura de la Ciudad
Buenos Aires para Todos - Junio 2012

Lo que tapa la basura

I.- ¿De qué hablamos cuando nos referimos al problema de “la basura”?

En el último tiempo la confrontación entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad sobre aspectos que atañen a ambas jurisdicciones ha hecho emerger a la agenda pública el conflicto relacionado con la Basura.

Una de las medidas que se ha tomado en relación a dicha cuestión fue el aumento de un 35% sobre el canon que paga la Ciudad en los rellenos sanitarios al ser la jurisdicción que más toneladas diarias transporta.

En este contexto, entendemos que es imprescindible abordar esta problemática, más específicamente la de los residuos sólidos urbanos, desde una dimensión política que tenga en cuenta las relaciones de poder que subyacen, incluyendo en la misma -por supuesto- el daño ambiental que no deja de estar inserto dentro de un modelo de desarrollo y producción.

No es posible, entonces, transitar este tema sin pensar **los cuatro ejes** que resultan claves para abordar de manera seria la problemática planteada.

En este sentido un primer eje se relaciona con el sistema de producción y costos existentes en la matriz productiva actual. Básicamente porque la transferencia de los costos de dicha matriz es absorbida por el Estado, abaratando las condiciones de producción de los agentes privados del sistema. De esta forma se configura un esquema de irresponsabilidad empresaria, de abaratamiento de costos y desinversión ambiental, generando un daño de proporciones al conjunto de la sociedad.

En segundo lugar, debe establecerse un enfoque donde la comunidad en general logre modificar los hábitos de uso y consumo de bienes y servicios, minimizando la generación de residuos. De esta forma, incorporar la responsabilidad en la decisión de compra, privilegiando la selección de aquellos productos que aseguren una menor generación de residuos, y acompañar las políticas de separación en origen. Al mismo tiempo, promocionar un sistema donde las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con el Estado, promuevan la concientización y la participación ciudadana colaborando en el desarrollo de prácticas y mejoras para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

En tercer lugar, la necesidad de un abordaje que retome las mejores experiencias de recuperación y reciclaje. Actualmente las experiencias cooperativistas de los recuperadores urbanos son un elemento esencial de una cadena de valor donde la recuperación de los desechos y su reconversión son fundamentales para desarrollar prácticas sustentables en materia de gestión de residuos urbanos.

Finalmente, un cuarto elemento insoslayable es la cuestión metropolitana. De tal forma, encontraremos que la discusión actual sobre los canones a pagar por los rellenos

sanitarios son el último eslabón de una variable metropolitana que se complejiza si entendemos este marco de situación. El movimiento y la circulación diaria de millones de personas que transitan por la Ciudad son los que conforman la realidad de la mentada cuestión metropolitana y esto necesariamente establece pautas de gestión de los residuos que deben ser elaboradas de forma interjurisdiccional. El planteo de nuevos institutos de carácter metropolitano debe ser tenido en cuenta para la confección de una solución acorde a los problemas actuales.

En este marco, la discusión del agotamiento de los rellenos sanitarios para la absorción de los residuos provenientes de la Ciudad se dimensiona en su estructura real y hace necesaria una reflexión integral que aborde de forma responsable y seria la elaboración de soluciones. Estas soluciones serán necesariamente políticas ya que implican pensar qué intereses se están privilegiando y de qué modo es posible modificar, desde la política pública y de modo virtuoso, las relaciones de poder que determinan la cuestión.

Proponemos, entonces, pensar el diseño de políticas públicas eficaces que tengan en la gestión de los residuos sólidos urbanos una matriz productiva y ambientalmente sustentable que colabore al desarrollo y la producción de nuestra Ciudad, generando modelos productivos socialmente integradores con el ambiente y la población.

Para ello debemos salir rápidamente del esquema neoliberal vigente implantado desde hace décadas en la Ciudad en el cual, por un lado el Estado garantiza los negocios a los proveedores del sistema de higiene urbana, al tiempo que absorbe los costos del accionar irresponsable del empresariado y el complejo industrial.

II.- Agentes Privados: Actores relevantes en la producción de basura.

Como dijimos, no podemos pensar la problemática de los residuos ajena a la cuestión del modelo de desarrollo de producción y de consumo que rige las relaciones sociales.

Un aumento en la producción y el consumo general afecta directamente la producción de residuos. En este sentido, no es posible analizar el nivel de cumplimiento de las metas de la Ley 1854 (Basura Cero) sin tener en cuenta los últimos años de recuperación económica luego de la salida de la convertibilidad.

Dentro de este esquema actual, plantearse una reducción de la producción de basura sólo podría ser sostenido regulando las actividades productivas que por su actividad aumentan los niveles de desechos sin ningún tipo de responsabilidad social.

a. Reducción de envases y empaquetamientos

En primer lugar, es urgente la sanción y puesta en funcionamiento de una Ley Nacional de Envases y Embalajes cuyo objetivo sea prevenir y reducir el impacto sobre el ambiente que tienen los mismos a lo largo de su ciclo. De esta forma se establecerían medidas destinadas a la prevención de la producción de estos residuos. Además se fomentaría la reutilización de los envases, el reciclado y demás formas de

valorización, con la finalidad de evitar o reducir el impacto de su eliminación.

Bajo esta normativa los envases estarían fabricados de forma tal que su volumen y peso sea el mínimo adecuado para mantener el nivel de seguridad, higiene y aceptación necesario para el producto envasado y las necesidades del consumidor.

Los envases estarían fabricados de forma tal que la presencia de sustancias nocivas y otros materiales peligrosos, en cualquiera de sus componentes, se reduzca al mínimo y no denigre las condiciones ambientales. Además, fomentaría la reutilización de elementos retornables.

Estos planes de readecuación en la forma y producción de envases son postergados en el Congreso Nacional gracias al poder de *lobby* que detentan las empresas más importantes del plástico. Es preciso entonces, establecer en la agenda pública esta situación y avanzar de cara a la importancia que posee la temática.

En el caso de la Ciudad, a partir de la sanción de la Ley de Basura Cero, en su Capítulo II, Artículos 8° y 9°, se determina que las empresas que utilizan embalajes y envases son responsables y deben hacerse cargo de la gestión de estos residuos. Sin embargo, los decretos que han reglamentado la ley apenas han mencionado esta cuestión, creando una comisión ad-honorem para el estudio del tema. Nada se ha hecho más allá de los decretos sancionados. Además, reiteramos **la necesidad de una regulación con carácter nacional, para imponer efectivamente a las empresas las obligaciones de fabricación y comercialización que son sustanciales para la circulación de dichos elementos.**

b. Grandes Generadores

Un segundo aspecto necesario para implementar políticas eficaces tiene que ver con la **responsabilidad de los grandes generadores respecto de los residuos que producen.**

Según lo establece la Ley 1854 en su artículo 13° los grandes generadores son aquellos que “...pertenecen a los sectores comerciales, institucionales e industriales que producen residuos sólidos urbanos en una cantidad, calidad o en condiciones tales que, a juicio de la autoridad de aplicación, requieran de la implementación de programas específicos de gestión, previamente aprobados por la misma.”

Si bien no existen datos certeros, se calcula que **aproximadamente un 30% de los residuos sólidos urbanos (RSU) provienen de este tipo de establecimientos.** La baja intensidad de la política gubernamental en esta cuestión ofrece serios inconvenientes para una disminución sensible en las disposiciones finales que se trasladan a la CEAMSE.

En el marco de la legislación vigente, el Gobierno de la Ciudad, a partir de las **Resoluciones ministeriales 50/2005 y 808/2007**, establece la obligación de separar los residuos a aquellos denominados generadores “especiales” o “responsables”. A pesar de dicha normativa, en su página *web* el gobierno “ostenta” **un listado de tan sólo sesenta y dos (62) establecimientos** integrados por algunos hoteles de cuatro y cinco estrellas,

shoppings, grandes clubes de futbol, etc.¹

Sin embargo, **existen aproximadamente 11.000 grandes generadores** de residuos en la Ciudad de Buenos Aires, entre ellos comercios, bancos, supermercados, restaurantes, *shoppings*, edificios públicos y escuelas privadas que a pesar de estar obligados (por la normativa vigente) a separar la basura entre residuos secos y húmedos, hoy no lo realizan.

Frente a este registro, el Gobierno de la Ciudad ha implementado otro mecanismo para impulsar cambios en la gestión de los grandes generadores. Desde el 2009 se establecieron **dos nuevos impuestos** bajo el título de “Gravámenes Ambientales” que se introdujo al Código Fiscal bajo la Ley 3.393: **el Impuesto a la Generación de Residuos Áridos y Afines No Reutilizables (escombros) y el Impuesto a la Generación de Residuos Sólidos Urbanos Húmedos No Reciclables**.

A través de dichos impuestos, la Ciudad establece **un dispositivo de política tributaria mediante el cual aquellos generadores que dieran un uso distinto a la mera disposición final de sus residuos quedarían exentos de dicho gravamen**. La evolución negativa del gravamen permitiría demostrar un cambio cultural de estos generadores frente a la acumulación de residuos de sus establecimientos.

En el ámbito de la Subsecretaría de Higiene Urbana se creó el **Padrón de Generadores Especiales de Residuos Sólidos Urbanos Húmedos No Reciclables**, por Resolución N° 11/SSHU/2010, BOCBA 3388 del 26/03/2010.

En la presentación del **Presupuesto 2012** estos dos tributos no aparecen diferenciados. A continuación analizamos la evolución de la recaudación desde 2010 a los efectos de evaluar si la política tributaria ha sido exitosa en los años de ejecución.

Otros Tributos Locales en millones de pesos	2010		2011		2012	
	Sanción	Realizado	Sanción	Realizado	Sanción	Realizado
Grandes Generadores de Residuos Áridos y Húmedos	35,0	60,9	40,0	93,3	158,4	
% G.G.R. y H./ Ingresos Tributarios	0,23%	0,33%	0,18%	0,36%	0,54%	

El dato de 2012 es el sancionado. Se advierte que tanto en 2010 como en 2011 la previsión de recaudación resultó escasa. La recaudación en 2010 casi duplicó la esperada y más que se duplicó en 2011 con una ejecución del 233%. Entre **2010 y 2012 la recaudación por este concepto aumentó un 160%**. Su participación en el total de Ingresos Tributarios se duplicó en 2 años.

en millones de pesos	2010	2011	2012
Recaudación realizada	60,9	93,3	158,4
Aumento interanual		53%	70%
Aumento 2010-2012			160%

Las Leyes Tarifarias desde 2010 han aumentado anualmente los cánones por categoría, así como el valor del módulo. El aumento incorporado para el ejercicio 2011 fue del

1

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/higiene_urbana/reciclado_09/imagenes/listado_generadores_especiales.pdf

15% y en 2012 del 20%.

Tomando la comparación 2010-2012 encontramos que las leyes tarifarias actualizaron los montos en un 38%. Sin embargo, el aumento en la recaudación para los mismos años fue del 160%.

Este fuerte aumento está explicado en parte por la “maduración” propia de un impuesto nuevo. En 2012, la recaudación a marzo (último dato disponible) no parece estar indicando que esta tendencia se mantenga. Durante el 1er trimestre del año se ejecutó sólo el 10% de la previsión contenida en el presupuesto; con una recaudación de \$16,4 millones que implica una caída del 10% en relación al mismo período de 2011. Todo ello indicaría un proceso de punto de equilibrio frente a la evolución de dichos impuestos.

Sin embargo, lo que queda claro tras el análisis de los gravámenes mencionados, conjuntamente con el aumento general en los niveles de incumplimiento de las metas de la Ley 1.854, es que **no ha tenido incidencia en los objetivos buscados**. Por el contrario, no desincentivan las malas prácticas, mientras el privado pueda costear dichos gravámenes.

Es por ello que creemos necesario repensar la política de los grandes generadores, dado que la actual es cuanto menos insuficiente. **Por tal motivo promovemos una modificación a la Ley 1854, que tenga como objeto desincentivar a los mismos con relación a la producción de residuos. Para ello se debe establecer un control real de los generadores especiales y al mismo tiempo, que los costos por la acumulación y traslado de residuos sean responsabilidad del propio generador.**

El proyecto de ley autoría de la Diputada Claudia Neira, que se adjunta en Anexo, establece la obligación de los grandes generadores de inscribirse en el registro de generadores especiales de la CEAMSE.

No es posible que se acumulen riquezas y se socialicen los costos, generando no sólo un gasto para el Estado sino también un daño ambiental que sufre la comunidad en su conjunto. **La responsabilidad de los generadores tiene que implicar el traslado a los centros verdes de aquellos materiales plausibles de ser recuperados y el envío, por cuenta propia, a los rellenos sanitarios de aquellos que no puedan ser valorizados.**

III.- Residuos Domiciliarios: Garantía de un Servicio Público de Higiene Urbana más eficaz y transparente. Contenerización. Concientización de la Comunidad para la separación en origen.

a. La basura que enterramos, el desafío que tenemos. Composición de los Residuos Sólidos Urbanos Domiciliarios y Estado de Situación

Teniendo en cuenta el análisis anterior, donde analizamos el papel de los fabricantes y grandes generadores, debemos abordar un componente fundamental que conforma el sistema de higiene urbana y que es responsable de las más de **seis mil toneladas de residuos sólidos urbanos diarios que pasan a formar parte de los rellenos sanitarios de la CEAMSE.**

Buenos Aires es una ciudad en la que residen aproximadamente tres millones de habitantes y la extensión de su éjido municipal es de 200km². Concentra el 8% de la población total del país con una densidad del orden de los 13.680 hab/km². Por su inserción en el Área Metropolitana (AMBA) la Ciudad multiplica diariamente por tres su población estable.

Sólo en marzo de este año en la Ciudad se recogieron 188.618 toneladas totales de basura², es decir, aproximadamente 6.300 tns/día. De este monto, 119.000 tns, (casi 4.000 tns/día), correspondieron a los residuos recolectados en cada domicilio y durante el trabajo de barrido.

Con estas cifras la Ciudad de Buenos Aires es la responsable de casi el **60% de la basura que habitualmente se dispone en los rellenos de la CEAMSE.** De los 13 municipios que comprenden el éjido metropolitano, sólo La Matanza le sigue, desde muy lejos, con 1.436 tns/día.

Desde esta perspectiva, es importante detallar algunos datos que surgen del análisis de la basura recolectada. Según un informe anual elaborado por la Facultad de Ingeniería de la UBA en colaboración con la CEAMSE, hay algunos cambios en la producción per cápita de RSU que dan cuenta de lo expresado. Si bien la población residente en la Ciudad de Buenos Aires ha disminuido en el orden de los 150.000 habitantes, por primera vez desde el año 1947, la producción per cápita de RSU aumenta de 0,693 kg/hab. x día (1972) a 0,882 (2001); 1,013 (2005); 0,968 (2007); 0,8679 (2008) y 0,883 (2009). Esto muestra una tendencia en crecimiento sostenido y constante en su evolución histórica. **Es decir que la Ciudad está produciendo más residuos al mismo tiempo que disminuye su población.**

Por otra parte, se señala un cambio en la estructura de participación de los componentes de los RSU: Si bien los desechos alimenticios mantienen el primer lugar, existe una marcada tendencia a la disminución, desde un 63,45% del total de desechos en 1972 hasta un 35-41% en el periodo 2005-2009.

² Conforme las metas previstas por la Ley de Basura Cero, las toneladas máximas para 2012 eran 748.828 (ver http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/basura_cero)

Al mismo tiempo, el componente **papeles y cartones mantiene una constante entre 15% y 20%** del total con un pico del 24% en 2001, pero que regresa a sus valores históricos si analizamos los últimos años.

Ahora bien, cabe destacar que se observa un crecimiento en la participación de **plásticos** que representaba un 2% en 1972 y a partir del 2005 hasta la actualidad se eleva a un **20%** sobre el flujo total, lo que indica nuevamente una tendencia creciente de las empresas hacia un uso diversificado e irresponsable de dicho material.

Es decir, como veremos más adelante, el margen de recupero en residuos sólidos secos podría ser más alto que el actual teniendo en cuenta los materiales como papeles, cartones y plásticos. Esto significa que mientras la Ciudad sigue pagando anualmente por los mayores niveles de enterramiento, **aproximadamente un 40% de los residuos que ingresan hoy a la CEAMSE podrían ser reutilizados**. En Buenos Aires tan sólo un **10%** (gracias a la labor de los recuperadores urbanos) es valorizado previo retiro del servicio público de recolección. Es decir, sin la función social que cumplen los recuperadores, estaríamos enterrando **600 toneladas más diariamente**.

Teniendo en cuenta que la Ciudad pagaba a la CEAMSE 50 US\$ por tonelada (valor que fue aumentado un 35%), al valor actual la Ciudad abonaría alrededor de 40.500 US\$ diarios adicionales. Esta suma mensualmente constituye el doble de lo que el Estado invierte en incentivos para los cartoneros organizados.

Es dable destacar que comparando el mes de marzo de este año respecto a igual mes del año pasado existe una leve disminución (194.494 tns.) en las toneladas para disposición final. Sin embargo, el porcentaje registrado es demasiado limitado para proyectarlo al año en curso. Asimismo, esta disminución del 3% intermensual, que puede llegar al 5,6% comparando el primer trimestre del 2011 con igual trimestre del 2012, no es significativa con relación a las metas fijadas por la Ley Basura Cero y largamente incumplidas por el Gobierno de la Ciudad.

De todas formas, es justamente el año 2010 donde se ha registrado un **récord de enterramiento de basura: 2.110.122 toneladas de RSU**, el doble que había fijado la normativa vigente cuyos objetivos, tomando como base el año 2004, plantean una disminución del 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y un 75% para el 2017; llegando al 0% para el 2020.

El año pasado se registró un nuevo aumento en los rellenos sanitarios: 2.277.772,3 toneladas. Frente a las metas que posee la Ciudad para este año (50%), las políticas que ha esgrimido el Gobierno de la Ciudad en la gestión de los RSU no son sólo ineficaces (desde 2004 donde aún se enterraban 1.421.000 toneladas, las cifras han aumentado exponencialmente), sino que además redundan **en el aumento de las erogaciones que paga la Ciudad a la CEAMSE y el daño ambiental generado**.

b. Servicio Público de Higiene Urbana: Contrato actual. Hacia un servicio eficaz y transparente

La recolección manual en acera es el servicio público concesionado más oneroso y cuestionado de la Ciudad. El actual servicio **se encuentra dividido en zonas, una de las cuales se halla reservada al Estado local a través del Ente de Higiene Urbana (EHU)**. Actualmente las empresas que se encuentran operando tienen los contratos vencidos. El 7 de diciembre de 2011 la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 4.120 que establece el marco normativo del Servicio Público de Higiene Urbana, y como cláusula transitoria estableció que los servicios vigentes al momento, otorgados por las licitaciones 6/2003 y 1176/2010, se prorrogaran por un máximo de 24 meses más. **Con esta prórroga se obturó el proceso licitatorio abierto en el año 2010, continuando hasta la fecha con dicha irregularidad a la espera de una nueva licitación.**

Las empresas que actualmente prestan el servicio de higiene urbana, beneficiadas con la prórroga obtenida son: CLIBA, AESA, URBASUR, NITTIDA, INTEGRA.

Como dijéramos, se reservó una zona - la cinco, que comprende los barrios de Villa Riachuelo, Villa Lugano y Villa Soldati- donde el servicio de barrido y limpieza de calles es prestado por el EHU. Este sistema surgió al momento de la concesión para establecer una "zona testigo" que estuviera a cargo del Estado y posibilitara una comparación eficaz con respecto al servicio brindado por las empresas privadas.

A poco andar, el Gobierno de la Ciudad definió que para la recolección de residuos y otros servicios complementarios a éste, el EHU, además de efectuarlos por sí mismo, **debe recurrir a la contratación de empresas**. En este caso, se trata de una UTE (Unión Transitoria de Empresas) conformada por **ASHIRA y MARTIN Y MARTIN** cuya adjudicación se da en el marco de la licitación Pública N°1176/10 la cual **establece la modificación de la zona V creando la zona VII**. La propia Auditoría de la Ciudad ha observado dichas irregularidades en su informe anual. Esta modificación al régimen de la licitación pública, cuya competencia le correspondía exclusivamente al Estado, **importa una privatización encubierta de la zona testigo estatal.**

Por otra parte, al mismo tiempo que se mantienen incólumes los beneficios de las empresas que prestan el servicio, el Estado desfinancia los pocos instrumentos públicos que le permitirían una mayor incidencia en la política y gestión de los residuos de la Ciudad:

- Mientras los contratos de recolección de residuos equivalen a 1.672 millones de pesos (aproximadamente el 5,11% del presupuesto 2012), el actual Ente de Higiene Urbana tiene una asignación de 138,6 millones de pesos (una escasa participación de apenas 0,420% del Presupuesto 2012).
- La Dirección General de Limpieza perteneciente al Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad participa de un 5,827% del presupuesto con un monto asignado de 1.923 millones de pesos. Sin embargo, el fuerte de dicho monto corresponde justamente al contrato de recolección de residuos antedicho.
- Finalmente, a la Dirección General de Reciclado que tiene a su cargo las políticas de reconversión del material utilizable y la gestión y organización de los recuperadores urbanos le corresponden apenas 107 millones de pesos, tan sólo el 0,324% del presupuesto anual para 2012.

En base a dichas cifras es claro que la basura esconde un entramado donde el Estado es el garante de la acumulación privada a costa del conjunto de la ciudadanía, desinvertiendo en herramientas estatales para un adecuado control de las empresas prestatarias. En este sentido, unas cuantas empresas de la vieja “patria contratista” (Roggio, Macri, Pescarmona, Techint) se sostienen merced de los contratos con el Estado, esquilmando los presupuestos públicos mientras el Estado relega herramientas de diseño, ejecución y control que permitan una adecuada política en esta materia.

c. Contenerización y Concientización: El rol estratégico de la comunidad en la separación en origen

Ahora bien, el proceso aún en curso para la nueva adjudicación de los contratos de recolección de basura precisa un sistema que optimice y jerarquice la separación en origen. El agente fundamental de todo el circuito es la ciudadanía, aquella que, con su participación activa y mediante una política pública adecuada, garantiza la segregación en origen.

Lejos de estos principios, el gobierno ha motorizado acciones espasmódicas y reactivas con magros resultados. En este sentido, los recientes y sobreactuados esfuerzos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público por mostrar un avance en el sistema de contenerización son un nuevo ejemplo del fracaso de este tipo de acciones.

Desde la aprobación de la Ley de Basura Cero la Ciudad **se encuentra contenerizada en alrededor de un 36% de sus cuadras.** Mientras tanto, la Ciudad de Rosario es la que ostenta el mayor índice de contenerización por habitante (más del 60%) a nivel nacional, con alrededor de 9.700 contenedores desplegados estratégicamente en distintos barrios de acuerdo a la densidad poblacional, en el marco del programa Rosario Más Limpia.

El reciente anuncio estipula la contenerización del 100% de las manzanas de barrios seleccionados en la zona sur. Más allá de implicar un avance (tardío) en el establecimiento de la infraestructura necesaria para realizar la segregación en origen, este nuevo anuncio **no contempla un accionar específico sobre los barrios y zonas de la Ciudad donde las toneladas de basura per cápita son aún mayores.** En este sentido, en base a un estudio del INDEC del año 2009 sabemos que los barrios con mayor producción de residuos per cápita son Recoleta (1,490kg/hab x día), Palermo (1,443 kg/hab x día) y Belgrano (1,483kg/hab x día); mientras que comunas de la zona sur como la 4 (Barracas, La Boca y Parque Patricios) y la 8 (Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo) producen diariamente 0,895 kg/hab y 0,835 kg/hab., respectivamente. El resto de las comunas se encuentran cercanas al promedio de 1,200 kg/hab x día.

Desde el punto de vista de la mejora en las condiciones de higiene de las zonas más postergadas de la Ciudad, este anuncio es un avance. **Sin embargo, al no existir ninguna política de concientización para la segregación en origen, los contenedores operan finalmente como meros reservorios de residuos mezclados y “contaminados” que luego resultan de imposible diferenciación.** Por otra parte, la falta de un avance en simultáneo en las zonas de mayor producción per cápita de basura

evidencia la ausencia de un diseño estratégico en la materia.

En el mismo sentido, existe otro proyecto de puntos fijos móviles que consiste en la instalación de un ámbito por comuna donde la ciudadanía pueda llevar residuos especiales que, de otro modo, son mezclados con los residuos sólidos urbanos. Estos espacios se encuentran proyectados para ser instalados en viejos contenedores de la aduana, que le cuestan a la Ciudad \$900.000 cada uno. Sin embargo, aún se encuentra en proceso de instalación el primer contenedor adquirido.

Todo lo dicho anteriormente precisa de acciones que garanticen el involucramiento de la ciudadanía como actor principal. Los contenedores no lograrán una diferencia sustantiva de otro modo. **Las campañas de información y educación son fundamentales y no pueden ser realizadas mediante meros spots publicitarios, sino que deben estar diseñadas como un conjunto de herramientas institucionales con las que cuente el Estado para fortalecer la conciencia en esta materia.**

Un claro ejemplo en este aspecto es la desinversión que registra el CIFA – Centro de Información y Formación Ambiental– ente creado por esta gestión y cuyo objeto abarca los temas ambientales, incluyendo el desarrollo de políticas de concientización. Sin embargo, pese a que el CIFA cuenta con personal sumamente especializado (entre los aproximadamente quinientos trabajadores que lo integran) no ha tenido ninguna incidencia y es nulo su abordaje en la temática.

IV.- Hacia un Sistema Público e Integrado de Reciclado con Inclusión. La experiencia acumulada de las Cooperativas de Recuperadores Urbanos y el Rol del Estado.

a. La Cadena de Valor, el Estado y el Mercado

Hemos visto la falta de una política clara en materia de separación de residuos y el escaso impacto que tienen las políticas que el Gobierno de la Ciudad ha venido implementando en los últimos años para llegar a las metas fijadas por la Ley de Basura Cero. En este recorrido es posible identificar a **un actor que claramente ha logrado - aunque, como veremos, de forma limitada ante las exigencias actuales- aplicar acciones positivas y efectivas en materia de separación y reciclaje: los recicladores urbanos organizados en cooperativas de trabajo.** Es necesario, entonces, analizar la labor de dichos actores para potenciar las mejores prácticas que puedan ser sustentadas en una política pública dirigida y gestionada por el Estado local.

Para entender la acción de los recicladores debemos establecer primero que la misma se enmarca en una estrategia de supervivencia y no en un criterio ambientalista. Esto es así dado que el mercado y la cadena de valor que sostienen el reciclado generan fuentes de trabajo con distintos niveles de formalidad y rentabilidad para amplios sectores de la población en el AMBA.

Actualmente, estamos frente a **un circuito de recuperación en el que intervienen actores con distinto rol y posicionamiento jerárquico: recolectores, intermediarios**

y empresas finales compradoras de material de postdesecho. Para entenderlo es preciso describir brevemente la **cadena de valor** en la cual se inserta esta actividad.³

El primer eslabón se inicia, como vimos anteriormente, con la necesaria separación en origen de los residuos sólidos secos.

El siguiente está conformado por los cartoneros o recuperadores pertenecientes a cooperativas o autónomos quienes, ante la falta de una efectiva segregación de los materiales reutilizables, deben muchas veces realizar ellos mismos las tareas de la primera etapa.

Es en el tercer eslabón donde las cooperativas realizan sus tareas específicas, entre ellas la clasificación, limpieza, acopio, agregado de valor (mayormente enfardado de materiales) y venta a acopiadores especializados. En esta etapa, el déficit de la separación en origen también impide la utilización de maquinaria que permitiría potenciar la labor y optimizar los porcentajes de recupero. Además, en los residuos derivados de los contenedores y camiones recolectores, resulta irrecuperable un alto nivel de residuos secos ya que los mismos llegan "contaminados" por la mezcla con residuos orgánicos y húmedos.

En el cuarto eslabón operan los depósitos especializados que se denominan según el tipo de material acopiado. De esta manera se encuentran los "plasticeros", "chatarreros", "recorteros" (papeles y cartones) y vidrieros.

En el quinto eslabón, las cooperativas deben transformarse en comercializadores, buscando el mejor precio para colocar los productos recuperados y de esta manera, encuentran en el sexto eslabón a sus principales clientes.

En este punto, cabe destacar que los valores actuales en los Centros Verdes son de \$0,80 x kg. para el cartón, \$1 para el papel blanco, \$1,45 para el nylon sucio, \$2,20 para el PET enfardado, \$2,40 para plásticos duros y \$1,60 para el "soplado".

Finalmente, este último eslabón lo ocupan las industrias que estrictamente reciclan. Las mismas son muy variadas y podemos encontrar desde pequeñas empresas que fabrican productos de plástico soplado o pequeñas papeleras, hasta grandes firmas. En este último grupo podemos incluir a *Scrap Service*, empresa que pertenece al Grupo Techint y procesa la escoria del metal ferroso proveniente de los depósitos especializados. Están también las firmas que hacen lo propio con el aluminio (Sicamar Metales SA, Metal Veneta SA, etc.) y el plástico (Mexcom SRL, Soundplast) y las industrias chinas que exportan casi la totalidad del PET3 a su país de origen, una de ellas es Destipet. En lo que refiere a la industria del cartón, las principales empresas compradoras son Smurfit, Zucamor y Cartocor S.A. Éstas poseen sus propios galpones destinados a la compra de cartón y constituyen entre el 55 y 60% de la producción industrial en Argentina de papeles, cartones y packaging (Villanova, 2008). Otras pasteras que suelen ser mencionadas por los cooperativistas son la papelería Tucumán y Papelería del Plata. Con respecto al vidrio, es absorbido en su totalidad por la empresa Cattorini Hermanos. A menudo estas empresas son multinacionales que pertenecen a Cadenas Globales de

³ Ver Julieta Calo, "La sustentabilidad de las cooperativas de recuperadores urbanos. Reflexiones sobre las relaciones de Poder en la gestión y revalorización de residuos"

Valor (CGB).

Esta alta concentración en el mercado del reciclado permite establecer la lógica mediante la cual actúan los actores más relevantes de dicha cadena estableciendo los precios de venta del material y las condiciones de trabajo del resto de los actores intervinientes.

Podemos observar además que, **a lo largo de toda la cadena de valor, no existe una intervención directa del Estado, exceptuando el rol que ha venido desempeñando en los últimos años con relación a los recuperadores urbanos.**

Cadena de valor de materiales reciclables



Fuente: Julieta Calo

b. Un paso adelante: Estado como integrador social en el primer eslabón de la cadena

Los recuperadores urbanos son trabajadores que han encontrado en la recolección de materiales reciclables una forma de vida que les permite diariamente acceder a un ingreso. **La intervención del Estado en los últimos años, si bien ha permitido una jerarquización y mayor institucionalización para mejorar las condiciones de trabajo de los mismos, aún mantiene un esquema donde los trabajadores se encuentran en un sistema de desigualdad muy grande en relación a la cadena productiva en la cual se integran como el eslabón más débil.**

En este sentido, cabe decir que la Ciudad de Buenos Aires es la única en el área metropolitana que pudo avanzar en la regulación de la actividad de los recuperadores ya que, en el marco de la crisis 2001, y en el contexto de aquella eclosión social y política, se buscó dignificar la figura del cartonero. De esta forma, se pudo instalar la temática en la escena pública y ello habilitó la sanción de leyes como la N° 992 que legalizó su actuación ya que “incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada” (art 2°) y crea el “Registro Único Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables” (art.4°) (GCBA, 2003). El registro habilita a aquellos trabajadores cooperativizados la entrega de credenciales, pecheras y guantes que

permiten a los recuperadores urbanos trabajar con mayor seguridad. La base cuenta con más de 15.000 recuperadores urbanos registrados.

Las organizaciones de cooperativas de recuperadores han logrado beneficios reconocidos por el Estado que constituyen un avance en materia de inclusión social. Algunos logros son: el acceso a una obra social para aquellos *trabajadores* cooperativizados y el programa de erradicación del trabajo infantil que permite a los jóvenes mayores de 16 años que acrediten escolaridad -edad mínima para poder trabajar- percibir el incentivo económico del mismo modo que si trabajaran.

Por otra parte, el programa de incentivo mensual que se reconoce a aquellos trabajadores que se organizan en cooperativas constituye un reconocimiento elemental del Estado respecto del servicio público que prestan diariamente y que perciben por su labor, independientemente del producido que obtengan con la venta de los materiales. Más allá de lo exiguo del monto, si lo comparamos con los trabajadores formales que intervienen en el Sistema Público de Higiene Urbana, el incentivo sigue siendo una nueva forma de precarización laboral.

c. **El reciclaje como servicio público y el Estado como promotor del aumento de los niveles de reciclado**

Ahora bien, a partir del esfuerzo y trabajo de las cooperativas se ha acumulado una experiencia que debe ser resignificada desde el Estado para consolidarse, ya no como una iniciativa coyuntural de supervivencia, sino como una verdadera política de reciclado como servicio público estatal.

Actualmente hay 12 cooperativas inscriptas. Las mismas, mediante la institucionalización de su labor, permiten **hoy absorber el 10% del material reciclable que puede segregarse de los residuos totales. Según datos del Informe de la FIUBA, de ese porcentaje alrededor de 250 a 300 toneladas diarias**, aproximadamente la mitad, son recuperadas de la "basura viva" obtenida en los domicilios antes de la recolección del servicio de higiene urbana. El resto corresponde a los contenedores y grandes generadores. Estos últimos sólo son recibidos por las cooperativas que cuentan con transporte propio para el traslado de los residuos a los centros de reciclado.

El total recuperado por las cooperativas ronda las casi 700 toneladas diarias. De las mismas, un 70% es cartón, un 10% papel, un 10% nylon y el resto de materiales representa otro 10%.

El total de recupero aludido anteriormente, si bien limitado, permite entender el papel central que los trabajadores aportan a la Ciudad. Sin esta importante labor los niveles de enterramiento que llegan a los colapsados rellenos sanitarios de la CEAMSE serían aún mayores. Es de destacar que en el marco del conflicto con la Provincia de Buenos Aires por el futuro desarrollo de dichos rellenos y el aumento sistemático de la Ciudad en el porcentual, resulta imprescindible gestar una política eficaz para disminuir sensiblemente dichos valores.

En este sentido, es notorio el déficit estatal para **pasar de la mera contención social de**

los trabajadores "cartoneros" a una política de desarrollo productivo de la actividad que tenga como eje la inclusión y la participación de los recuperadores.

Por ello, en el corto y mediano plazo creemos fundamental que el Estado garantice, para aumentar los niveles de reciclado:

1. Una mayor inversión en los recursos destinados a la infraestructura, logística y transporte. En este sentido, es de destacar el déficit de vehículos adecuados que vienen adjudicándose con una notable morosidad. Todo ello de conformidad con el Pliego de Bases y Condiciones para el Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuo Sólidos Urbanos Fracción Secos, realizado en 2010-2011.
2. La creación de nuevos centros verdes con infraestructura adecuada. Hoy existen tres en toda la Ciudad y un cuarto a punto de inaugurarse. Sin embargo, deben redefinirse las funciones de los centros verdes. El acopio, la clasificación y el enfardado representan una limitada funcionalidad en relación a las capacidades que dichos centros pueden abordar.
3. El equipamiento de los centros verdes con maquinarias que permitan el mayor despliegue productivo posible. Actualmente las cooperativas se encuentran limitadas, no por la falta de materiales a reciclar, sino por la falta de tecnología adecuada para absorber el procesamiento de los mismos.
4. Que los contenedores lleguen a los centros verdes en condiciones tales que los residuos secos no se encuentren contaminados por los húmedos y hagan imposible su tratamiento.
5. El traslado de los residuos producidos por los Grandes Generadores a los Centros Verdes, bajo la responsabilidad del propio productor.
6. Sistemas de apoyo técnico-administrativo y contable a las cooperativas registradas. Actualmente las mismas se encuentran con grandes dificultades a la hora de afrontar los requerimientos administrativos, y muchas veces requieren del apoyo de voluntariado.

d. Hacia la construcción de una empresa estatal con participación de los recuperadores urbanos.

Con todo lo antedicho, queda demostrado cuál es rol que el Estado viene cumpliendo actualmente. Hemos visto que la gestión macrista se ha dado una política frente a los "cartoneros" que principalmente ha tenido como objetivo la contención de esta actividad, promoviendo la organización a través de las cooperativas y desincentivando a quienes realicen el "cirujeo" cuentapropista. En este sentido, el incentivo económico (actualmente de \$900) ha tenido un rol fundamental.

El Estado aquí debe jugar un papel central. Para ello debe sostener una política pública de reciclado que salga de la lógica de un Estado neoliberal. A tal fin se debe incidir en las relaciones de producción y consumo y no contentarse con la mera contención social de los sectores más postergados. Desde esta perspectiva, la acción estatal permitirá potenciar la actividad de los recuperadores y centrarse en una línea productiva que permita el doble objetivo de crear fuentes de trabajo genuinas mientras se avanza en los objetivos de reducción del enterramiento de los residuos.

Lejos de dejar actuar libremente al mercado que asigna valores de intercambio conforme un criterio rentístico, el Estado debe fijar a los productos reciclables un valor social que contenga otras variables, incluida la ambiental.

Consideramos entonces que la construcción de una Empresa Pública de Reciclado debe ser abordada desde los actores protagonistas de la actividad. Por ello, promovemos un espacio de debate en función de concebir un sistema público inclusivo de la experiencia cooperativa.

El sistema que proponemos debe sostener como fundamental el reconocimiento del reciclado como servicio público, cuyo objetivo prioritario sea la reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos y que, al mismo tiempo, garantice un modelo de desarrollo productivo con integración social y ambientalmente sustentable.

La gestión de la Empresa Pública que ponemos en debate debería contemplar la cogestión estatal y cooperativa reconociendo el rol preexistente y el valor irrenunciable que tiene la experiencia de las organizaciones de trabajadores cartoneros así como el conocimiento técnico e los trabajadores estatales de la Ciudad.

V.- La necesidad de un verdadero organismo público metropolitano para la política de higiene urbana del AMBA. El rol desempeñado por la CEAMSE.

La Misión de la CEAMSE es: *“Brindar a la comunidad una solución moderna y ambientalmente apropiada, en la disposición y tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires, articulando recursos, conocimiento, experiencia profesional acumulada y principalmente, responsabilidad en el cumplimiento de todas las normativas sobre tratamiento y disposición de residuos, en pro de asegurar el saneamiento y la mejora continua de la calidad ambiental.”*

Es preciso tener en cuenta que la CEAMSE es una sociedad del estado de carácter interjurisdiccional. Su capital accionario es compartido por partes iguales por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien la superficie sobre la cual tiene influencia (8.800km²) remite al área metropolitana -abarca la Ciudad de Buenos Aires y 34 municipios del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires- **la CEAMSE no nace de la planificación estratégica de una política pública, sino de las necesidades coyunturales de la última dictadura militar de convocar a la licitación que ganó en 1979 Manliba SA, es decir, el grupo Macri.**⁴

Por otra parte, por su carácter empresario interjurisdiccional cualquiera de las dos jurisdicciones se encuentra en posibilidades de abandonar la misma. No existe ningún

⁴ Esta empresa continuó en ejercicio de estas funciones hasta 1990 cuando, luego de un conflicto por descuentos realizados a la empresa y que la misma cuestionaba, se llegó a un tribunal arbitral y a una comisión investigadora. Casualmente, todo ello se realizó durante el gobierno de Carlos Grosso, quien durante años trabajó para SOCMA.

marco normativo que defina obligaciones de ambos Estados y de la CEAMSE, aún afectando a un territorio que produce aproximadamente el 40% de los residuos de todo el país.

La CEAMSE **no es pues, el instrumento de una política metropolitana para abordar el problema de los residuos.** Sus acciones debieran estar enmarcadas en un plan estratégico donde la basura sea pensada como el derivado de las relaciones de producción y consumo. De esta forma debe definirse políticamente cómo incidir sobre las acciones, planes y metas que deben llevarse a cabo para gestionar los RSU. Hoy, la CEAMSE, en tanto su carácter empresarial, no escapa a una lógica mercantilizada y economicista. Es quizá por ello que **se repiten y alternan desde hace años los contratos de la CEAMSE con los mismos grupos económicos que construyen rellenos sanitarios, centros de transferencia e incluso el caso más resonante del Grupo Roggio**, que desde hace años viene acumulando ganancias por sus contratos con el Estado y en cuyas manos quedan las obras millonarias contratadas por la propia CEAMSE.

No es casualidad entonces, que en las últimas semanas el grupo *Roggio* haya obtenido la licitación por parte de la empresa estatal Enargas, para construir una central térmica que funcionará con el biogas del relleno sanitario.⁵

Los contratos llevados a cabo por la CEAMSE constituyen grandes negocios de los grupos económicos que se enriquecieron a costa de un Estado que estuvo, muchas veces, al servicio de los mismos. En este sentido podemos **trazar un paralelo con la forma en que se llevaron a cabo los millonarios contratos por el servicio de higiene urbana, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en los municipios del conurbano.** Debe tenerse en cuenta que la CEAMSE le vende tecnología a los municipios para incentivar nuevos rellenos sanitarios que habitualmente terminan siendo verdaderos basurales a cielo abierto.

José León Suárez, por ejemplo, se encuentra colapsado social y ambientalmente como consecuencia de las pésimas políticas aplicadas. Desde hace años la población de este municipio, así como ocurre en otros de la región metropolitana, se encuentra indisolublemente ligada a la basura. Incluso, se han construido sobre los mismos rellenos sanitarios las viviendas populares de los sectores más postergados

La CEAMSE se inserta dentro de este contexto **abriendo los rellenos sanitarios durante una hora todos los días del año para que alrededor de mil personas ingresen a las montañas de desechos intentando obtener algún tipo de recurso para su supervivencia.**

No es menor que, a lo largo de las poblaciones que habitan cerca de los rellenos sanitarios, la consigna que más se escucha y se lea sea **“EL CEAMSE MATA”**. Justamente en el Relleno Sanitario Norte III, tres niños han muerto por estas incursiones en los basurales.

⁵ “La obra demandará una inversión de U\$S 30 millones de dólares y tendrá una potencia instalada de 11,8 megavatios (MW). La producción diaria de electricidad será equivalente al consumo promedio de **15.000 habitantes**. La central térmica estará emplazada en el Complejo Ambiental Norte III del CEAMSE, ubicado en el Partido de José León Suárez (provincia de Buenos Aires).” <http://fortunaweb.com.ar/2010-12-09-45074-roggio-producira-electricidad-a-partir-de-gas-de-basura/>

Por ello, de forma urgente debe generarse **un instrumento de política metropolitana, ya sea mediante la reconversión de la actual CEAMSE o mediante la creación de un nuevo instituto que sea capaz de diseñar e implementar estrategias estatales pensadas desde una perspectiva metropolitana, dando lugar a la participación democrática de las distintas jurisdicciones que forman parte de ella.** Para ello, debemos superar una lógica en la cual prevalecen los intereses particulares en lugar de elaborar soluciones integrales para las necesidades de los habitantes de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires.

VI. Conclusiones

Abordamos la problemática de la “basura” desde una perspectiva política que pretende superar los limitantes del Estado Neoliberal y avanzar hacia un modelo de desarrollo productivo sustentable e inclusivo con justicia social.

Por ello, definimos que la problemática planteada debe ser estudiada desde las relaciones de producción y consumo para repensar el rol del Estado, incidiendo sobre dichos factores

En este sentido, nos planteamos:

1) Respecto de los actores privados:

- ✓ Promover una Ley Nacional de Envases.
- ✓ Promover una reforma a la Ley de Basura Cero mediante la cual los Grandes Generadores se responsabilicen por los residuos que producen, desincentivando los altos niveles producción de deshechos y fomentando la separación en origen.

2) Respecto de los residuos domiciliarios:

- ✓ Promover que la comunidad en general logre modificar los hábitos de uso y consumo de bienes y servicios, minimizando la generación de residuos y poniendo a disposición todos los elementos institucionales del Estado.
- ✓ Promover las políticas de separación en origen. Al mismo tiempo, promocionar un sistema donde las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con el Estado, promuevan la **concientización y la participación ciudadana colaborando en el desarrollo de prácticas y mejoras para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.**
- ✓ Promover la contenerización de los residuos previamente separados en origen.

3) Respecto de la recuperación de residuos con el objetivo de reducir la disposición final de los mismos.

- ✓ Reconocer el reciclado como un servicio público.
- ✓ En el corto y mediano plazo, que el Estado intervenga y establezca prioritariamente los recursos necesarios para la creación de nuevos centros verdes, inversión en logística -transporte y maquinaria-, al tiempo que sea

reconocida la labor de los recuperadores urbanos como trabajo formal, equiparándolo a los otros trabajadores que intervienen en el sistema de higiene urbana.

- ✓ Abrir un proceso **de debate en función de concebir un sistema público de recuperación de los residuos sólidos secos, instalando la definición de reciclado como servicio público**. En este sentido promovemos la creación de una empresa de cogestión estatal y cooperativa, otorgando un valor sustancial a la experiencia de los cartoneros. Todo ello con el objeto de reducir el porcentaje de disposición final, generando fuentes de trabajo digno, donde el Estado sea una palanca clave en el proceso productivo de la cadena de valor de materiales reciclables.

4) Finalmente, la creación de **nuevos institutos de carácter metropolitano** para la confección de una solución acorde a los problemas actuales, que supere las limitaciones de la CEAMSE. A tal fin sostenemos:

- ✓ Participación democrática de todas las jurisdicciones pertenecientes al Área Metropolitana de Buenos Aires.
- ✓ Diseño y planificación participativa para una un plan estratégico metropolitano de gestión integral de los RSU.