Las cooperativas de Recuperadores Urbanos y los grandes generadores de residuos en la Agenda de gobierno provincial

Faustina Sarandón
Licenciada en Sociología
Becaria doctoral del IdIHCS–CONICET

Introducción

La gestión de residuos domiciliarios en los grandes territorios urbanos es una problemática que se posicionó hace unas décadas en la agenda ambiental internacional y local, y continúa hasta la actualidad. La Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos[1] (GIRSU) en Argentina se enmarca en diversas normativas, tanto nacionales, provinciales y municipales. Éstas dan las pautas de cómo debe tratarse la basura desde que se genera, se transporta y cuál debe ser su destino final.

En la provincia de Buenos Aires, particularmente el Área Metropolitana y el Gran La Plata -región que denominaremos Área Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires (AMPBA) compuesta por 33 Municipios-, los rellenos sanitarios de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)[2], están llegando a su saturación (Consejo Federal de Inversiones, 2013). En este escenario, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) implementó desde el año 2013, una política de Gestión diferenciada de Residuos Sólidos Urbanos (en adelante, RSU) para los grandes generadores, donde se propone "por objetivo implementar las acciones para maximizar el recupero de los materiales reciclables y/o valorizables, y disminuir el volumen destinado a disposición final" (Res. 137/13).

[1] *Residuos Sólidos Urbanos:* Son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Quedan excluidos del régimen de la presente Ley aquellos residuos que se encuentran regulados por las Leyes N°: 11.347 (residuos patogénicos, excepto los residuos tipo "A"), 11.720 (residuos especiales), y los residuos radioactivos (Ley N° 13.592/06).

[2] La CEAMSE fue creada en la década del ´70, en pleno régimen autoritario, a partir del Decreto-Ley N°9111/78 que determinó que la gestión de los residuos de la CABA y el AMBA debían ser enterrados en los rellenos sanitarios, prohibiendo cualquier actividad de recuperación (Schamber & Suárez, 2007).

Esta política determina, mediante las Resoluciones N° 137, 138 y 139 del 2013, que los grandes generadores deberán realizar un Plan de gestión diferenciado de sus RSU, y hacerse cargo de la separación en origen, el transporte y el tratamiento de la fracción reciclable, para su reingreso al circuito productivo como materias primas para procesos industriales. Según la normativa, la fracción de residuos reciclables tendrá que ser tratada por un "Destino Sustentable"[3], los cuales pueden ser cooperativas de Recuperadores Urbanos que cumplan los requisitos para inscribirse en el Registro de Tecnologías de RSU de la provincia de Buenos Aires.

Este nuevo escenario plantea un desafío para las cooperativas, que pueden ofrecer el servicio de tratamiento de residuos y cobrar por el mismo, mientras que anteriormente la única ganancia que obtenían era mediante la venta del material recuperado. Asimismo, la nueva normativa provincial pone en relieve y reconoce a las cooperativas como actores legítimos y expertos en separación, clasificación y tratamiento de RSU, buscando ser un mecanismo de inclusión de las mismas en el circuito formal de la gestión de los residuos, y "promoviendo la inclusión social y el desarrollo económico de las cooperativas, pues mejoran la productividad marginal e incrementan la masa de trabajadores" (Res. 137/13).

En este trabajo nos proponemos analizar cómo se construye el problema de la Gestión Integral de RSU del AMPBA, que lleva al posicionamiento del tema de los grandes generadores (GG) de residuos y de las cooperativas de Recuperadores Urbanos en la agenda de gobierno de la provincia de Buenos Aires. Utilizamos la perspectiva analítica que concibe a las políticas públicas como un proceso, en el cual la identificación y definición de los problemas públicos y el diseño de la agenda es la primera fase de este proceso (Tamayo Sáez, 1997).Este trabajo forma parte de una investigación que analiza cómo se construyen las relaciones entre las cooperativas y el Estado provincial en la implementación de la política de Gestión diferenciada de RSU de GG de la provincia de Buenos Aires entre el año 2013 y el 2014. Consideramos que estudiar la Agenda de gobierno es necesario para poder analizar la toma de posición de los actores, respecto al tema, y que ello influirá en cómo se implementó la política. En la primera parte del trabajo presentaremos el estado de situación de la gestión de residuos del AMBA que lleva a la

[3] Según Res. 137/13, artículo 2°: "lugares destinados al tratamiento de los residuos sólidos urbanos en los términos de lo definido en el artículo 2° del Decreto N° 1215/10, quedando incluida la gestión realizada por los recuperadores urbanos".

detección del problema. En la segunda describiremos la construcción de la Agenda de gobierno, luego describiremos brevemente las Resoluciones, para cerrar con algunas conclusiones.

La detección del problema: la Gestión Integral de RSU del AMPBA.

Contextualizar la situación de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la crisis de los rellenos sanitarios de la CEAMSE contribuye a ubicar la construcción del problema y la elección de la solución cristalizada en la política de Gestión diferenciada de RSU de GG. En este sentido nos preguntamos, ¿cómo y por qué se incluyó el tema de la Gestión de RSU de los GG en la agenda de gobierno? ¿Qué actores participaron en esta etapa del proceso de la política pública?

La definición del problema es la primera fase del ciclo de las políticas públicas(Tamayo Sáez, 1997). Los problemas son construidos y definidos por actores según sus perspectivas, sus intereses y valores. Los temas que toman relevancia para algunos actores sociales afectados positiva o negativamente, que consideran que se puede y debe hacer algo para su solución, generan que la cuestión sea incorporada a la agenda de problemas socialmente vigentes. Los actores toman distintas posiciones que "modifican el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado" (Oszlak & O´Donnell, 1981:111). Para analizar este tema, los autores recomiendan realizar un estudio del período previo al surgimiento del mismo, para identificar "quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión" (1981:111). Siguiendo la pista propuesta por los autores y con el objetivo de analizar el período previo, nos referiremos al estado de los rellenos sanitarios de la CEAMSE, más específicamente al Complejo Ambiental Norte III situado en el municipio de San Martín, Tigre y San Miguel.

En el año 2012, Norte III tenía en funcionamiento el Módulo C, esto significa un predio de 80 hectáreas el cual tiene un suelo impermeabilizado por membranas y preparado para el entierro de basura. El Módulo C estaba llegando a su saturación, sin que estuviera prevista una ampliación del territorio para crear más espacios de disposición final. Como todo relleno sanitario, Norte III posee una proyección limitada y en el AMBA existe una

gran dificultad para la selección y creación de nuevos espacios, debido a la resistencia que estos generan (Reynals, 2002; Vallejos & Pohl Schnake, 2007).

> "Hace dos años, los medios y la política pusieron en su agenda de prioridades al complejo Norte III porque expertos aseguraban que al poco tiempo no se iba a poder alojar más basura allí. En un principio, Scioli y Macri le pedían a Nación que les cediera terrenos de Campo de Mayo donde enterrar basura. Pero la presidenta Cristina Kirchner se negó" (La Noticia Web, 27/05/2015)[4].

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se estima que se genera más de 1kg de residuos domiciliarios por persona por día, sumando a esto los residuos generados por la poda, construcción, neumáticos en desuso y otros que se disponen en la CEAMSE.

> "Cada vez más residuos, cada vez menos lugar para su disposición final. En esta disyuntiva compleja está hoy el mundo urbanizado en cuanto al manejo de la basura, que en la Argentina tiene como pionero a CEAMSE" (Prensa CEAMSE, 15/06/12,)[5].

Este mismo año 2012, el directorio político de la CEAMSE pasó a estar a cargo del Director Ejecutivo del OPDS de la provincia de Buenos Aires[6], lo que posiblemente significó un traslado de responsabilidades sobre cómo estirar la vida útil del Módulo C de Norte III o cómo conseguir nuevos terrenos. En la provincia de Buenos Aires, el OPDS es el encargado de la aplicación y ejecución de los lineamientos de la Ley N° 13.592/06, la cual fija los procedimientos para la GIRSU.

En noviembre de 2012 la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, declaró que "no se va a enterrar en Campo de Mayo más basura" y agregó que "tampoco es competencia o responsabilidad del Gobierno Nacional el tratamiento de la basura porque eso corresponde a cada municipio, y dentro de todo, también, a cada provincia cómo organiza la distribución"[7]. Por su parte, durante el 2012 se construyó una planta de

---

[4] http://www.lanoticiaweb.com.ar/noticia/38455/informe-especial-ceamse-2015-%C2%BFque-pasa-con-la

[5] http://www.ceamse.gov.ar/nuevas-tecnologias-para-reducir-residuos/#.VpukNfl97IU

[6] Si bien no se ha encontrado documentación sobre este cambio, la "Sala de prensa" de la página web del organismo ilustra en sus notas desde el año 2014 hasta finales del 2015, la presencia del Director Ejecutivo del OPDS –Ing. Hugo Bilbao- en las principales actividades de la CEAMSE. Sumado a esto, en reiteradas conversaciones con los directivos del Organismo del momento, se reafirmaba esta información así como la preocupación respecto a la saturación del relleno Norte III.

[7] https://www.youtube.com/watch?v=u-1Baunp5aY

separación de residuos tipo MBT[8] inaugurada en enero de 2013, para tratar los residuos provenientes de al CABA, y acorde al cumplimiento de la Ley de Basura Cero[9].

> "Los intendentes de estos tres distritos pusieron el grito en el cielo a fines de 2012, y en conjunto con el gobernador Daniel Scioli, le exigieron al jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, que cumpla con el compromiso asumido de enviar menos basura al complejo de la CEAMSE de la zona norte" (La Noticia Web, 27/05/2015).

Las autoridades del OPDS, recibieron la gestión del Organismo con la urgencia de soluciones inmediatas para incrementar la cantidad de residuos que se reciclaban, y de este modo evitar que éstos fueran destinados a entierro. Una de las primeras medidas que llevaron adelante las autoridades del OPDS, fue solicitar a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y a la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional La Plata (UTN-FRLP), un equipo interdisciplinario de ayuda técnica, financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Este equipo llevó adelante diversas actividades, como investigación sobre la GIRSU, entrevistas a referentes municipales del AMPBA, visitas a empresas recicladoras, talleres con diversos actores, entre otras. El objetivo era planificar, para sugerir a los tomadores de decisiones, medidas a corto, mediano y largo plazo para reducir la cantidad de residuos enterrados en la CEAMSE e incrementar la valorización de los RSU y el reciclado, en consonancia con la legislación vigente[10].

Hasta aquí podemos decir que el OPDS identificó la saturación en los rellenos sanitarios de la CEAMSE, que determinó la necesidad de la extensión de la vida útil de los terrenos que restaban. Si consideramos que la definición del problema es una cuestión política, la elección de una definición del problema, y no otra, determina las posibles soluciones que se considerarán y trae consecuencias que deben ser evaluadas políticamente.

Existe una diferencia entre la detección de los problemas por parte de los directivos públicos, del diseño de la agenda, es decir, la elección de unos problemas y no otros(Tamayo Sáez, 1997). En este último sentido, el hecho de que el OPDS solicite a las

---

[8] MBT del idioma inglés "Mechanical Biological Treatment", tratamiento mecánico biológico, tiene una capacidad de 1.000 toneladas diarias de RSU. A partir del proceso que lleva adelante la planta se recuperan RSU valorizables y el rechazo del proceso es colocado en bolsas para una bioestabilización y su reutiliazción como cobertura del relleno sanitario http://www.ceamse.gov.ar/arranco-la-nueva-planta-de-separacion-de-residuos-en-norte-iii.

[9] Ley 1.854/06 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires orientada a la eliminación de los rellenos sanitarios.

[10] Enmarcados en la Ley Nacional N° 25.916 y en la Ley Provincial N° 13.592.

Universidades Nacionales (UUNN) el asesoramiento técnico para identificar posibles estrategias a seguir, es una decisión política que involucra a otros actores con conocimiento técnico.

Ahora bien, como dice Aguilar Villanueva "No todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública" (1993: 29). En este caso, el problema de la saturación de los rellenos sanitarios si es identificado como un problema cuya competencia es del gobierno provincial, aunque la gestión de los residuos es una responsabilidad de los gobiernos municipales según la Ley N° 13.592/06. Pero los terrenos para el relleno sanitario, en el caso de la CEAMSE, son de jurisdicción provincial y están a cargo del OPDS.

La construcción de las agendas

Existe una diferencia trazada por algunos autores entre dos agendas. La agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993) o también denominada agenda política o institucional (Tamayo Sáez, 1997), esta es "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar" (1993:29). La otra agenda identificada por los autores es la agenda pública (Aguilar Villanueva, 1993) o la agenda sistémica (Tamayo Sáez, 1997), integrada por el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado, y cuya solución es responsabilidad de algún sector del gobierno. Para poder incluir un tema en la agenda de gobierno, el primer paso es que el problema llame la atención de los gobernantes para que consideren las posibles acciones y soluciones a seguir ante el potencial o real problema. La conformación de la agenda de gobierno contiene tensiones entre diferentes problemas generados en el sistema político.

La gestión de residuos domiciliarios en los grandes territorios urbanos es un problema que se posicionó hace unas décadas en la agenda ambiental internacional y local, y continúa hasta la actualidad, como lo demuestra la actualización de la normativa argentina y las políticas de gestión de residuos (Greenpeace, 12/12/15; Pi Puig, 2011).

Algunos de esos problemas en tensión de la GIRSU del AMPBA fueron registradas por el equipo interdisciplinario de la UNLP y la UTN- FRLP, en un listado de medidas estratégicas para rediseñar el sistema de gestión de los RSU del AMPBA[11]. La conformación de la agenda de gobierno es un espacio o arena en donde se ponen en juego las relaciones de fuerza que pueden ejercer los distintos grupos sociales para imponer sus intereses. Pero con el incremento de la intervención estatal, se generó la necesidad del conocimiento técnico y especializado para la búsqueda de soluciones a problemas. El conocimiento técnico se hizo necesario tanto para elaborar una demanda o problema que necesita ser tomado en cuenta en la agenda de gobierno, como en la búsqueda de soluciones factibles por parte del gobierno.

La primera medida elaborada por las UUNN apuntaba al "Fortalecimiento institucional del OPDS" (2013:1), en lo que refiere a la integración de la CEAMSE, la capacitación y control de los municipios, educación ambiental, formas de financiamiento, entre otros. La segunda medida estratégica, refiere a la "Reingeniería de la CEAMSE" (2013:3), esto es, un cambio en donde se promueva la recuperación, revalorización y reciclado de RSU, en vez de la promoción del entierro. La última medida estratégica era el "Fortalecimiento de la GIRSU a escala Municipal" (2013:4), en línea con la Ley provincial de GIRSU.

Una recomendación del documento, central para nuestro análisis, es la gestión de los grandes generadores (GG) de residuos: "Los municipios deberían idear estrategias de gestión específica para los grandes generadores de RSU locales (industrias, etc.) con asesoramiento del OPDS" (2013:4). Esto implica la gestión de grandes cantidades de residuos en una menor superficie que los residuos domiciliarios, y facilita la gestión ya que se trataba de GG públicos o privados.

Otra idea que este documento refuerza en su Anexo, es que se deben fortalecer e integrar a la gestión municipal a las cooperativas de Recuperadores Urbanos: "Recomendar a los municipios incorporar a la Gestión de Residuos Reciclables a las cooperativas del partido" (2013:3). Esto significa el reconocimiento de las cooperativas como un actor que

[11] Informe complementario "Medidas estratégicas para la GIRSU del AMPBA", convenio OPDS-UTN FRLP-UNLP financiado por el CFI, octubre de 2013.

actualmente recupera los residuos en los municipios y la posibilidad de que sean incorporados a la gestión formal de residuos municipal.

Las sugerencias de estrategias y medidas de acción que realizó el equipo de interinstitucional e interdisciplinario del OPDS-UNLP-UTN, apuntan a diversas áreas de la GIRSU de la provincia de Buenos Aires. Ahora bien, la selección de estos últimos dos actores para la construcción de la política pública fue realizada por el OPDS. "…Son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político–ideológicas implícitas en sus acciones" (Oszlak, 2009:11). Según el Director de Residuos Sólidos Urbanos del Organismo, la política de Gestión diferenciada de RSU de GG viene a dar respuesta al estado de crisis de los rellenos sanitarios de la CEAMSE:

> *"la idea surgió a partir de la problemática de la crisis de los rellenos sanitarios que opera la CEAMSE, por lo tanto se decidió a hacer acciones como para poder disminuir la cantidad de residuos que se volcaban ahí, eh… a partir de una serie de propuestas que había hecho, no sé el nombre que tenía el convenio CFI,* (haciendo referencia al equipo interinstitucional de la UNLP y UTN-FRLP) *se decidió obligar a los sujetos de los countries, barrios privados, hoteles, casa de comidas rápidas, a que segreguen sus residuos y vayan a un lugar que no sea CEAMSE"* (Director de RSU, 10/08/15).

En la agenda institucional o de gobierno se encuentran muchos problemas recurrentes, como la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que no tienen una solución definitiva "más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar algunas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones" (Tamayo Sáez, 1997:7).

Para identificar los temas de la agenda sistémica o pública, aquella que refleja los problemas identificados por la sociedad cuya solución depende de algún organismo del Estado, como el caso de la Gestión de los RSU, podemos observar tanto las opiniones de la sociedad respecto a los RSU y la presencia en los medios de comunicación que analizan algunos trabajos. Además consideramos la visión de las cooperativas de Recuperadores Urbanos sobre el tema de los RSU, qué reclamos tenían y si fueron reflejados en la política. Lo que se quiere observar es si la visión de las distintas voces que conforman la agenda pública contribuyeron y/o se vieron reflejadas en la política pública.

Consideramos el trabajo de Pi Puig (2011) quien analiza las opiniones actitudes y prácticas de los ciudadanos de La Plata respecto al medio ambiente y a los RSU. En este trabajo la autora construye un índice de preocupación por la temática de la basura que refleja un nivel medio de preocupación en la población platense. También podemos tomar el índice de predisposición a una GIRSU que presenta un 65% de población altamente predispuesta. Estos resultados, sumados a la corroboración de que "la cuestión medioambiental es un tema de agenda que viene cobrando relevancia fuerte en las últimas décadas. Esto hace cada vez más frecuente la interpelación a los sujetos respecto de su posicionamiento ideológico en torno al medio ambiente y su cuidado, así como también sobre la evaluación de su estado y/o evolución" (Pi Puig, 2011:54).

También estudiaremos el trabajo de Castillo Nair (2007) sobre la Ley 992/03 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Programa de Recuperadores Urbanos. Aquí lo que nos interesa resaltar de este trabajo es el estudio de la fase de identificación y definición del problema en el análisis de la política pública, en donde reconoce el rol que jugaron los medios de comunicación en la construcción del nuevo sujeto entre el año 2001 y 2002, y el contexto político de campaña electoral por la Jefatura de Gobierno de la CABA. Pi Puig también resalta que el tema de los RSU aparece cotidianamente en los medios de comunicación, y "…alrededor de dos tercios de los habitantes de La Plata tiene un conocimiento acertado sobre el destino final actual de la basura, señalando al relleno sanitario CEAMSE como el lugar de depósito final" (2011:56). Esto ocurre sobre todo por el fallo judicial que determina que este relleno sanitario deberá cerrarse. Pero la autora remarca que "si bien la mayoría de los habitantes se encuentra satisfecha con el servicio de recolección de basura domiciliaria en La Plata y tiene un conocimiento acertado sobre el destino final actual de la basura, ello no implica que se conozca el tipo de disposición final ni sus implicancias para el medio ambiente y la salud" (Pi Puig, 2011:56).

A esta visión por parte de la población, que para este trabajo tomamos de un caso como es el Programa de separación en origen de La Plata, podemos añadirle la visión de las cooperativas de Recuperadores Urbanos. Estas cooperativas fueron en sus orígenes conformadas por cirujas o cartoneros[12], hoy en día denominados y reconocidos en la

[12]Ciruja es el término que proviene de una analogía con la profesión de los médicos, los recuperadores serían "cirujanos de la basura". La denominación Cartonero es reciente y se debe a que el cartón y el papel fue el

normativa como Recuperadores Urbanos, para la obtención de un mejor precio de venta, la revalorización de la actividad, la conformación de grupos de trabajo y la preservación del medio ambiente (Reynals, 2002; Paiva, 2002).A pesar de que la normativa durante décadas prohibió la recuperación de residuos (Decreto-Ley N°9111/78), ésta es una actividad que se viene llevando adelante desde mediados del siglo XIX (Suárez, 2007; Schamber, 2008). A mediados de los años 90 y principios del nuevo siglo, esta actividad tomó mayor visibilidad cuando un amplio sector de la población salió a las calles en busca de material reciclable como estrategia de supervivencia ante la crisis económica del país (Reynals, 2002; Paiva y Perelman, 2008). El incremento en los recuperadores se debió al desempleo, que expulsó a una gran cantidad de trabajadores precarios, el aumento de los precios de los materiales reciclables debido a los altos costos de las materias primas a partir de la devaluación de la moneda y las falencias de la normativa vigente, que por entonces prohibía la recuperación y valorización de los residuos (Paiva y Perelman, 2008).

Para las cooperativas la necesidad de la separación en origen de la población y sobre todo de los GG no es tanto por una problemática de saturación de los rellenos sanitarios, como sí lo es para el OPDS, sino por la necesidad de mejorar la calidad, condiciones y rentabilidad de su trabajo. La separación en origen mejora la calidad y condiciones laborales porque la cooperativa recibe de esta forma los materiales en mejor estado, sin desperdicios, malos olores y reduciendo el riesgo a contraer enfermedades que puede tener la manipulación de ciertos materiales no reciclables. Por el lado de la rentabilidad, los GG producen una gran cantidad de materiales, en buenas condiciones y que suele ser material valioso para su venta a las industrias recicladoras.

Pero las cooperativas no dejan de remarcar el significado político que tuvo la Gestión diferenciada de RSU de GG para la evaluación de los resultados del Organismo, ya que según la perspectiva de uno de los entrevistados, la implementación de esta nueva política, mejoró la gestión de residuos de la provincia:

> *"E: me parece que ahí hay algo que no se terminó ahí…OPDS en el año 2014 mediante los procesos que ellos auspiciaban, cuánto se reciclaba, tienen estadísticas de eso? Los residuos secos me refiero…si vos tomás los GG de las*

---

material que más se recuperaba en Buenos Aires. Recuperador urbano, por otro lado, es el término utilizado en la Ley 992/02 de la CABA y en la Ley Provincial N° 13592/06. (Suárez y Schamber 2007).

cooperativas, cuánto te mejora en cuanto, como entidad, lo que vos lo que vos lograste reciclando en la provincia de Buenos Aires? después no lo continuo OPDS
F: o sea que al OPDS también le sirvió en cuanto a lo que reciclaba?
E: y pero si vos tomás un estamento, o una gestión, y empezaste reciclando 10 toneladas, y terminas 1000, la estadística está diciendo que tu gestión fue buena" (Eduardo, Cooperativista, 15/01/16).

Algunos autores coinciden en que actualmente existe una inclusión de los Recuperadores Urbanos en la agenda de las políticas públicas de residuos, tanto a nivel provincial como municipal. Para Schamber (2011), esta inclusión requiere de una mayor integralidad en la gestión de residuos, una profundización del análisis desde una visión interdisciplinar, un mayor acompañamiento de los niveles supra municipales de toma de decisiones y un fortalecimiento de las organizaciones involucradas en todo el circuito de reciclaje. Paiva (2008, 2009) por su parte, plantea que la temática cartonera se instaló en la agenda pero sin definir los criterios en torno a su figura, su trabajo y su lugar en la estructura social.

Sin embargo, la inclusión de las cooperativas a la Gestión de RSU desde una política del Organismo de medio ambiente trajo aparejada dificultades. La incorporación de las organizaciones de Recuperadores Urbanos como un actor necesario para la gestión de los residuos de los GG, es decir, para la implementación de la política pública, vino acompañada por la complejidad de dicho actor cuyas demandas históricas, de reconocimiento e inclusión, deben atenderse para incorporarlas a la Gestión diferencial de los RSU de GG. Mesa remarca que:

> "El aumento en la producción de basura que tendencial y naturalmente generan las grandes ciudades sumado al crecimiento de la pobreza y la exclusión social y al aumento, por causas de la devaluación, de la mercancía-basura no sólo colocó en la *agenda pública* la *cuestión de los recolectores informales*, sino también la cuestión de la *gestión de residuos sólidos urbanos* que ya para el año 2001 evidenciaba su colapso y el rechazo taxativo de la población de los municipios receptores de residuos integrantes del CEAMSE" (2010: 80).

A partir de esto podemos comenzar a responder algunas de las preguntas esbozadas en este trabajo, cómo y por qué se incluyó el tema de la Gestión de RSU de los GG en la agenda de gobierno y qué actores participaron en esta etapa del proceso de la política

pública. El OPDS identificó el problema de la crisis de los rellenos sanitarios de la CEAMSE, solicitó asesoramiento técnico a las UUNN para las posibles soluciones al problema, y a partir de ahí seleccionaron, al menos en este caso, a los GG y a las cooperativas como actores involucrados en la política pública.

El asesoramiento técnico de las UUNN plantó posibles caminos y soluciones para responder a ese problema. La decisión política fue la que incluyó como destinatario a los GG y a las cooperativas como parte de la política, lo que agrega una complejidad a la resolución del problema, que el OPDS por sí mismo no podía resolver. La incorporación de las cooperativas a la política implicó otras dificultades para el OPDS(que no abordaremos aquí) al no contar con herramientas suficientes para el trabajo con tantas organizaciones cuyas realidades son muy heterogéneas.

La necesidad por parte del OPDS de reducir los RSU que se disponen en la CEAMSE llevó a que sean las cooperativas del AMBA las receptoras de los residuos generados por los GG, ya que no existe mayor infraestructura de empresas tratadoras de residuos en el territorio. Se puede pensar que la política de Gestión diferenciada de RSU de GG es la respuesta a un problema identificado por el gobierno provincial, pero no necesariamente identificado de la misma forma o de la misma medida por la agenda pública. El problema que intentan solucionar la política de Gestión de RSU de GG es una crisis cuya repercusión impacta sobre todo en el gobierno y la gestión del OPDS, responsable por lo que sucede en la CEAMSE. Aguilar Villanueva resalta que los gobiernos realizan intervenciones de forma estratégica en la escena pública. Las circunstancias en que toman las decisiones los gobiernos, "…en general sus oportunidades de elección son muy apretadas, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo encima, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos" (1993:39).

Acerca de las Resoluciones N° 137, 138 y 139 del 2013

Como explicamos, el posicionamiento del problema de la Gestión de RSU del AMPBA en la agenda de gobierno llevó a que el OPDS realizara una consulta a las UUNN para que éstas le brinden asesoramiento en la elaboración de las posibles soluciones. Dentro de las sugerencias de posibles soluciones, el OPDS elaboró una política de Gestión diferenciada de RSU para los GG del AMPBA, que se cristalizó en tres Resoluciones N°

137, 138 y 139 del 2013. Las mismasresuelven que los GG de RSU, que estén situados dentro de los municipios que disponen sus residuos en la CEAMSE, deberán "implementar un Plan de Gestión diferenciada de Residuos Sólidos Urbanos, debiendo hacerse cargo de su separación en origen y transporte de la fracción reciclable para su tratamiento"(Resolución N°137/13).

Lo que el OPDS buscaba era minimizar la cantidad de basura enterrada en los rellenos sanitarios de la CEAMSE y maximizar el recupero del material reciclable, especialmente de los GG por ser quienes producen más de 1000 kg de RSU por mes.

Esta nueva normativa implica un cambio sustancial con el modo en que se venían llevando adelante la gestión de los residuos, ya que determina que los residuos deberán ser separados por los GG en dos fracciones (húmedos y secos), y que la fracción seca de residuos reciclables debe ser llevada a un "Destino Sustentable". Éste le entregará al GG un certificado de tratamiento de los RSU en el cual se indique la cantidad de material recuperado -tratado y vendido a las industrias recicladoras- y la cantidad de material no recuperable, denominado "rechazo", el cual es transportado al relleno sanitario para su enterramiento. El OPDS, como organismo encargado de aplicar la normativa provincial en materia medioambiental, controla que el GG esté llevando adelante su "Plan de Gestión" a través de las inspecciones a los GG, el control del libro de operaciones y mediante los certificados de tratamiento de residuos que le entrega el "Destino Sustentable".A partir de allí, se abre un nuevo panorama para las cooperativas de Recuperadores Urbanos que se incorporan a la política como "Destinos Sustentables". Esto implica que los GG deben separar sus residuos reciclables y llevarlos a una cooperativa para que recupere los materiales, y cobre por este servicio de tratamiento del residuo, lo que contribuye al reconocimiento del trabajo de los Recuperadores Urbanos y mejora los ingresos que reciben sumados a la venta de los materiales.

Conclusiones

La forma en que se gestionan los Residuos Sólidos Urbanos ha cambiado en las últimas décadas junto con la normativa que la regula. La recuperación de los residuos pasó de ser una actividad prohibida a ser reconocida como un trabajo que contribuye al cuidado del medio ambiente. En este sentido, los Recuperadores Urbanos agrupados en

cooperativas, que surgieron producto de la crisis del año 2000, fueron posicionándose como actores que combinan el conocimiento de la actividad de recuperación de residuos, con la generación de trabajo y la inclusión social.

En la provincia de Buenos Aires, particularmente en el AMPBA, la gestión de los residuos se encuentra a cargo de la CEAMSE, que en el año 2012 se encontró con una crisis en el relleno sanitario de Norte III. La visibilidad del problema de la Gestión de RSU del AMPBA en la agenda de gobierno llevó a que el OPDS realizara una consulta a las UUNN para que éstas le brinden asesoramiento en la elaboración de las posibles soluciones. A partir de estas sugerencias, el OPDS elaboró una política de Gestión diferenciada de RSU para los GG del AMPBA que se cristalizó en tres Resoluciones N° 137, 138 y 139 del 2013. La necesidad por parte del OPDS de reducir los RSU que se disponen en la CEAMSE llevó a que sean las cooperativas del AMBA las receptoras de los residuos generados por los GG, ya que no existe mayor infraestructura de empresas tratadoras de residuos en el territorio.

Las Resoluciones tuvieron gran relevancia para el ámbito provincial, debido a que, por un lado, es necesario que se gestione adecuadamente los RSU y se disminuya la cantidad de residuos valorizables que se entierran en los rellenos sanitarios. Además la selección de los GG como principales generadores privados que deben gestionar correctamente sus residuos, resulta innovadora. Por otro lado, esta política se da en un contexto de reciente implementación de las normativas sobre GIRSU en Argentina, siendo que hasta apenas 10 años atrás la recuperación de residuos era una actividad ilegal. Por último, el reconocimiento e inclusión de las cooperativas de Recuperadores Urbanos como principales tratadores de los residuos reciclables de una política provincial, genera nuevas oportunidades económicas y políticas en la lucha por el reconocimiento de su trabajo como servidores públicos.

Pero esta política de Gestión diferenciada de RSU de GG es la respuesta a un problema identificado por el gobierno provincial, y no necesariamente identificado de la misma forma o de la misma medida por la agenda pública. El problema que intentan solucionar la política de Gestión de RSU de GG es una crisis cuya repercusión impacta sobre todo en el gobierno y la gestión del OPDS, responsable por lo que sucede en la CEAMSE. El asesoramiento técnico de las UUNN plantó posibles caminos y soluciones

para responder a ese problema. La decisión política fue la que incluyó como destinatario a los GG y a las cooperativas como parte de la política, lo que agrega una complejidad a la resolución del problema, que el OPDS por sí mismo no podía resolver. La incorporación de las cooperativas a la política implicó otras dificultades para el OPDS al no contar con herramientas suficientes para el trabajo con tantas organizaciones cuyas realidades son muy heterogéneas, y cuyos requisitos no permitieron la participación de la política.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, & (Editor), *Problemas* (págs. 15-71). México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Castillo, N. B. (2007). *Análisis de la Ley 992, Programa de Recuperadores Urbanos.* Seminario de investigación. Ciencia Política, UBA.

Consejo Federal de Inversiones. (2013). *Informe complementario. Medidas Estratégicas para la GIRSU del AMPBA.* Provincia de Buenos Aires: UNLP, UTN FRLP, OPDS.

Cores, G. (27 de 05 de 2015). *lanoticiaweb.com.ar*. Recuperado el 08 de 2015, de http://www.lanoticiaweb.com.ar/noticia/38455/informe-especial-ceamse-2015-%C2%BFque-pasa-con-la

Fundación Metropolitana. (2015) Informe Digital Metropolitano. http://metropolitana.org.ar/idm/situacion-y-perspectivas-del-complejo-ambiental-norte-iii/

Greenpeace, 12/12/15, www.greenpeace.org

Mesa, P. E. (2010). *Los recuperadores urbanos en la Gran Ciudad Metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: Prometeo libros.

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte A. (et. al.):*Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil.* Volumen II. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.(págs. 9-47).

Oszlak, O., & O´Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES, N° 4, septiembre 1995*, 98-128.

Paiva, V. (2003). Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana. *Theomai, núm. 99*.

Paiva, V. (2007). Cooperativas de recuperadores de residuos del área metropolitana bonaerense, 1999-2004. En P. J. Schamber, & F. M. Suárez, *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina* (pág. 316). Buenos Aires: Prometeo libros.

Paiva, V. (2009). *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal de residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007.* Buenos Aires: Prometeo libros.

Paiva, V. (2013). Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012. *URBE. Revista Brasilera de Gestión Urbana. v5, n1*, 149-158.

Paiva, V., & Perelman, M. (2008). Recolección y recuperación informal de residuos. La perspectiva de la teoría ambiental y de las políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires 2001-2007. *Cuaderno Urbano 7. Espacio, cultura, sociedad*, 35-54.

Pi Puig, A. P. (2011). *Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Aproximaciones sociológicas al medio ambiente. La gestión de los RSU en Argentina: el caso del programa de separación de basura en origen implementado por la Municipalidad de La Plata. Opiniones, actitudes y prácticas de los.* www.memoria.fahce.unlp.edu.ar: Tesis presentada para la obtención del grado de Licenciada en Sociología.

Reynals, C. (2002). De cartoneros a recuperadores urbanos. *Seminario Internacional "Respuestas de la Sociedad Civil a la Emergencia Social: Brasil y Argentina Comparten Experiencias"* (pág. 37). San Pablo, Brasil: "Construyendo puentes" de la Fundación W.K. Kellogg.

Schamber, P. (2011). Cartoneros de Buenos Aires. Metamorfosis de un problema urbano 2001/2011. *Urbared UNGS.* 9.

Schamber, P. (2012). De la invisibilidad a la integración. Proceso de inclusión de cartoneros a la gestión de residuos de la CABA. *II Jornada Latinoamericana GIRSU* (págs. 180-191). Salta: Publicación electrónica.

Schamber, P., & Suárez, F. (2007). Cartoneros de Buenos Aires. Una mirada general sobre su situación. En P. J. Schamber, & F. M. Suárez, *Recicloscopio. Miradas sobre*

recuperadores urbanos de residuos de América Latina (pág. 316). Buenos Aires: Prometeo libros.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública* (pág. Capítulo 11). Madrid: Alianza Universidad.

Vallejos, V., & Pohl Schnake, V. (2007). La gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Buenos Aires. El modelo CEAMSE continúa y amplía su escala territorial? *[En línea. IX Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía.* La Plata: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.733/ev.733.pdf.

Normativa referenciada:

-Decreto-Ley N°9111/78 creación del "Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado" – (C.E.A.M.S.E.).

-Ley Nacional N°25916/04 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios”.

-Ley N°13592/06 “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos” de la Provincia de Buenos Aires.

-Resolución N°367/10 “Registro de Tecnologías” del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.

-Resolución N°137/13 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.

-Resolución N°138/13 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.

-Resolución N°139/13 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.