

De prueba piloto barrial a servicio de recolección diferenciada universal.
Reflexiones sobre la necesidad de contemplar lo social en la ampliación de escalas
Carolina Montera, Pablo J. Schamber
Ambiente en Diálogo, (2), e022, abril-julio 2021
ISSN 2718-8914 | <http://ojs.opds.gba.gov.ar/index.php/aed/index>
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)
Buenos Aires | Argentina

De prueba piloto barrial a servicio de recolección diferenciada universal Reflexiones sobre la necesidad de contemplar lo social en la ampliación de escalas

From a neighborhood pilot project to a universal differentiated waste collection program
Reflections on the need to contemplate the social in the expansion of scales

Recibido: 26/03/21 | Aprobado: 01/07/21



Carolina Montera
Universidad Nacional
de Lanús | Argentina
carolinamontera@gmail.com



Pablo J. Schamber
CONICET-PIIDISA
UNQ, UNLa, UNAJ | Argentina
pjschamber@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-3458-3182

Resumen: La clasificación por parte de los generadores y la posterior recolección diferenciada de las fracciones que serán tratadas y valorizadas constituyen elementos clave para el éxito de la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU). En nuestro país, desde la primera década del siglo, existen normas a nivel nacional y subnacional que buscan proteger el ambiente y la calidad de vida de la población por medio de la reducción, la reutilización, el reciclaje y el tratamiento de los residuos. En muchos distritos, las “pruebas piloto” en espacios acotados son impulsadas como prácticas para adquirir conocimiento y experiencia antes de involucrar todo el territorio. Sin embargo, aún son pocos los gobiernos locales que lograron trascender esta fase experimental y consolidar sistemas de manejo a gran escala. En este artículo

Abstract: The classification and the subsequent differentiated collection of the fractions that will be treated and valued are key elements for the success of waste management. In our country, since the first decade of the century, there are regulations at the national and sub-national level that seek to protect the environment and the quality of life of the population through the reduction, reuse, recycling and treatment of waste. In many districts, “pilot project” in reduced spaces are promoted as practices to acquire knowledge and experience before involving the entire territory. However, few local governments have managed to transcend this experimental phase and consolidate large-scale management systems. In this article we seek to reflect on the difficulties involved in setting up differentiated collection services of a universal nature. We focus on a program developed by a municipality

buscamos reflexionar sobre las dificultades que conlleva poner en marcha servicios de recolección diferenciada de carácter universal. Nos centramos en un programa desarrollado por un municipio de la provincia de Buenos Aires, que comenzó como prueba piloto en algunos barrios y se fue ampliando paulatinamente hasta cubrir la totalidad del territorio.

Palabras Claves: recolección diferenciada, prueba piloto, plantas de clasificación, gobiernos locales.

in the province of Buenos Aires, which began as a pilot project in some neighborhoods and was gradually expanded to cover the entire territory.

Keywords: waste differentiated collection, pilot test, classification plants, local governments.

Introducción

Muchos gobiernos locales, sobre todo cuando dan inicio a su mandato, pretenden llevar a cabo mejoras en el manejo de los residuos. Si bien este interés puede responder a múltiples razones (presupuestarias, normativas, políticas), últimamente se identifica como parte de una tendencia global que expresa creciente preocupación por las cuestiones ambientales, y el modo como se gestionan los residuos se inscribe en ella. Son innumerables los indicadores que pueden señalarse para dar cuenta de esta predisposición. Para mencionar un ejemplo, la segunda encíclica del Papa Francisco, denominada *Laudato si'* y cuyo subtítulo es "Sobre el cuidado de la casa común", centra su contenido en el planeta Tierra. Allí, se brinda un alegato en favor de una acción mundial rápida y unificada "para combatir la degradación ambiental y el cambio climático" (Francisco, 2015). En el mismo sentido, puede considerarse el hecho de que en el año 2018 las Naciones Unidas decidieron que las celebraciones por el Día Mundial del Hábitat se centren en el manejo de los residuos sólidos municipales. Bajo el eslogan "Ciudades que gestionan bien los residuos", el organismo buscó crear conciencia sobre la urgencia de la situación a nivel mundial; facilitar un entorno para el desarrollo de políticas, diálogos y alianzas; y promover la creación de soluciones innovadoras y la movilización de recursos para hacer frente a los desafíos en el manejo local de los desechos.

No obstante, perseguir propósitos de mejora en la gestión no significa que las medidas concretas que se deciden encarar escapen a una serie de vicios e

inconvenientes. Las buenas intenciones no garantizan la implementación eficaz de una política y hasta pueden generar como resultado el agravamiento de los problemas que se querían remediar. Infelizmente, sobran casos en los que se invirtieron grandes sumas de dinero en equipamiento e infraestructuras que no funcionan o que no se corresponden con las necesidades del ámbito para el que fueron adquiridas; al igual que campañas de comunicación que por no estar articuladas con otros componentes del sistema de gestión carecen de sentido o son percibidas por la sociedad como engañosas, entre muchos otros ejemplos (Jurado y Schamber, 2020).

La clasificación por parte de los generadores y la posterior recolección diferenciada de las fracciones que serán tratadas y valorizadas constituyen elementos clave para el éxito de la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU). Se busca con su implementación una alternativa superadora de la recolección y disposición indiscriminadas, que además suelen ocasionar elevados gastos a las administraciones. En nuestro país, desde la primera década del siglo, existen normas a nivel nacional y subnacional que buscan proteger el ambiente y la calidad de vida de la población por medio de la reducción, la reutilización, el reciclaje y el tratamiento de los residuos (Nonna, 2017). En este sentido, en muchos distritos las “pruebas piloto” en espacios acotados son impulsadas como prácticas para adquirir conocimiento y experiencia antes de involucrar todo el territorio. Sin embargo, aún son pocos los gobiernos locales que lograron trascender esta fase experimental y consolidar sistemas de manejo a gran escala.

En este artículo buscamos, justamente, reflexionar sobre las dificultades que conlleva poner en marcha servicios de recolección diferenciada de carácter universal que toman como modelo una experiencia barrial exitosa, considerando que se trata solo de una ampliación de escalas. Para ello, nos centramos en un programa desarrollado por un municipio de la provincia de Buenos Aires, que comenzó como prueba piloto en algunos barrios y se fue ampliando paulatinamente hasta cubrir la totalidad del territorio.¹

1. La recolección de información en campo, que consistió en entrevistas a actores clave del distrito, fue realizada por Carolina Montera entre los años 2007 y 2015, en el marco de las tareas

Basados en esta y otras experiencias conocidas a través de estudios académicos y asistencias técnicas, nos interesa ofrecer advertencias sobre una serie de inconvenientes bastante comunes que suelen aparecer ni bien comienzan a implementarse medidas tendientes a introducir mejoras en los sistemas de gestión de los residuos. Estos inconvenientes, tal vez por acentuarse en forma exclusiva lo ambientalmente loable del carácter de las iniciativas, no suelen ser considerados seriamente como tales sino hasta muy tarde.

Primeros pasos: la prueba piloto

En el año 2009, el municipio puso en marcha un programa piloto de separación en origen y recolección diferenciada (al que nos referiremos como la *prueba piloto*) con los objetivos de sensibilizar a la comunidad sobre la problemática de los residuos y mejorar las condiciones de trabajo de los recuperadores urbanos (cartoneros). La iniciativa fue propuesta en las mesas de Presupuesto Participativo² por una asociación civil local que contaba con antecedentes en la promoción de cooperativas de reciclaje con cartoneros y en el fomento de la educación ambiental; incluso gestionaba un pequeño emprendimiento de recuperación de materiales en un sector del distrito. Con este proyecto, se buscaba ampliar el trabajo territorial que la organización desarrollaba, como así también incorporar a los recuperadores a las tareas de recolección, tratamiento y comercialización que hasta entonces eran realizadas por integrantes de la organización.

La administración local creó una oficina específicamente encargada de poner en marcha y monitorear el proyecto. La primera tarea que tuvo a su cargo fue la de encontrar un sitio donde instalar la planta de recepción y clasificación de materiales reciclables. En un territorio densamente urbanizado, las resistencias de los vecinos no tardaron en hacerse escuchar (reacción que suele identificarse en la jerga sanitarista como “efecto NIMBY”, por las siglas

necesarias para la elaboración de su tesis doctoral. Volvemos anónimo el caso a efectos de poder generalizar, evitando brindar los detalles y las precisiones que corresponderían en el tratamiento de una situación específica y particular.

2. El Presupuesto Participativo es un mecanismo institucional de participación, a través del cual los ciudadanos proponen y eligen los proyectos que se ejecutarán con fondos municipales.

en inglés de la expresión “not in my backyards”, que traducida sería “no en mi patio trasero”), y, como consecuencia, se demoraron los plazos previstos de implementación. Finalmente, se concretó el alquiler de un galpón en un sector que ya estaba impactado por las actividades del servicio municipal de higiene urbana, lo que redujo las resistencias mencionadas.

La *prueba piloto* comenzó a operar en condiciones muy precarias: la recolección se hacía con carros empujados por los propios recuperadores y la clasificación era realizada sobre mesas improvisadas con materiales descartados. Con el paso del tiempo, se mejoró el equipamiento con la adquisición de vehículos y tráileres, mesas de clasificación y carros para uso interno gracias al financiamiento provisto por un organismo gubernamental nacional.

Por su parte, la asociación civil gestionó la creación de una cooperativa que se dedicaría a las cuestiones operativas, para poder concentrarse en la coordinación del proyecto y en las actividades de promoción. Varios entrevistados comentaron que no resultó sencillo lograr la estabilidad de los miembros de la cooperativa dado que los socios, con antecedentes cartoneros, debían adquirir las normas y los hábitos de un tipo de trabajo novedoso: asistir diariamente, cumplir horarios, utilizar protección y espacios previstos para las tareas, no sustraer materiales para la venta de forma particular, entre otros. La asociación civil, en articulación con distintas áreas del municipio, brindó apoyo para que los integrantes de la cooperativa tuvieran acceso a salud, educación y seguridad social.

Solo cuatro años después de haberse empezado a ejecutar la *prueba piloto*, se consolidó un equipo de trabajo con 35 socios, quienes contaban con seguro por accidentes y monotributo social.³ Además de los ingresos obtenidos por la venta de materiales, recibían una ayuda económica mensual del municipio y otra del Programa de Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo,

3. El monotributo social es un régimen de la seguridad social orientado a trabajadores independientes no profesionales o integrantes de cooperativas, que les permite acceder a cobertura médica y realizar aportes previsionales (Fuente: <https://www.anses.gob.ar/monotributo-social>, última consulta: 02/01/2019).

Empleo y Seguridad Social de la Nación.⁴ Según datos provistos por los entrevistados, los ingresos en 2015 eran semejantes al valor del salario mínimo, vital y móvil.⁵ La asociación, por su parte, recibía un subsidio municipal en función de un convenio que se renovaba semestralmente.

En sus inicios, la *prueba piloto* abarcó 200 manzanas, las cuales fueron seleccionadas por el alto poder adquisitivo de sus habitantes (lo que redundaba en más y mejores materiales) y por los antecedentes del trabajo territorial que la asociación civil venía realizando en la zona. La metodología de trabajo constaba de tres etapas: i) promotores ambientales, previamente capacitados por la asociación civil, realizaban tareas de promoción puerta por puerta; ii) dichos promotores revisitaban los hogares que habían aceptado participar de la iniciativa para presentarle al socio de la cooperativa que retiraría sus residuos; y iii) los recuperadores recorrían los domicilios adheridos, en los días y horarios acordados, para recoger en mano los materiales reciclables. Este modelo encastraba a la perfección con un gobierno que buscaba hacer de la proximidad uno de sus principales clivajes discursivos. Además, mostró ser una metodología efectiva por la cantidad y calidad de los materiales recolectados, como también por los vínculos e intercambios construidos entre los recuperadores y los vecinos. Los resultados de un relevamiento interno muestran que el 75 % de los 1.950 hogares visitados entre 2009 y 2010 aceptó participar de la iniciativa. Frente a esta buena receptividad, la *prueba piloto* se fue extendiendo a otros sectores del distrito de manera progresiva, hasta llegar a recoger los materiales de 6 mil viviendas, sin contar escuelas, organismos públicos y empresas (según

4. La cooperativa ingresó al Programa de Trabajo Autogestionado en el año 2014. Dicho programa tiene por objetivos mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas. Está dirigido a unidades productivas gestionadas por sus trabajadores, que provienen de procesos de recuperación de empresas, o a las generadas por iniciativa de trabajadores. El Programa brinda apoyo técnico y económico para el aumento de la capacidad productiva y la competitividad, y asistencia para la mejora de la capacidad de gestión y la higiene y seguridad del trabajo. Además, ofrece una ayuda económica mensual a cada uno de los socios trabajadores durante un período máximo de 12 meses, cuando la suma de ingresos no supere el monto establecido para el salario mínimo, vital y móvil (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/autogestionado>, última consulta: 13/01/2019).

5. En agosto de 2015, el salario mínimo, vital y móvil era de \$5.588 mensuales (Resolución 4/2015 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil).

datos oficiales a diciembre de 2012). Ello significa que, respecto al mes de lanzamiento, la cobertura de la *prueba piloto* creció un 2.900 %. Los entrevistados calculan que en 2012 se recibían entre 50 y 60 tn/mes de materiales y que la tasa de rechazo no superaba el 10 % de ellos.⁶ En vista de estos buenos resultados, las autoridades municipales decidieron extender el programa a todo el distrito, poniendo fin a la fase *piloto*.

De prueba piloto a servicio con cobertura universal

En marzo de 2013, el municipio lanzó un servicio de recolección diferenciada con cobertura para todos los habitantes del distrito. En esta nueva etapa, se estableció un día específico por localidad para que los vecinos colocaran, en horario matutino, los residuos reciclables en bolsas comunes en el frente del domicilio.

La nueva modalidad de recolección diferenciada se hizo con una flota de camiones compactadores y una treintena de empleados municipales, entre choferes y corredores.⁷ La logística pasó a manos del área municipal que estaba a cargo de la prestación de los servicios de higiene urbana (fundamentalmente, barrido, recolección domiciliaria y limpieza de espacios públicos).⁸ Como la mayor cantidad de residuos recolectados por el programa no podía ser tratada con la infraestructura disponible en la planta que gestionaba la cooperativa (que procesaba hasta 10 tn/día), se estableció un acuerdo con las plantas sociales de la CEAMSE, ubicadas en el Complejo Ambiental Norte III, para que recibieran los materiales excedentes.⁹

6. Se llama "rechazo" a los residuos que son enviados a disposición final por no poder ser valorizados, dado que corresponden a materiales impropios (ej. sustancias peligrosas) o han perdido sus atributos por diferentes motivos (ej. contaminación con desechos orgánicos). La tasa de rechazo se calcula como la proporción entre los residuos rechazados y el total de residuos ingresados a la planta de tratamiento.

7. Coloquialmente, se denomina "corredor" al personal que levanta los residuos de la vía pública y los arroja dentro del camión recolector mientras este continúa la marcha.

8. El principal centro comercial del municipio fue el único sector en el que la cooperativa siguió realizando la recolección ya que, por la gran cantidad de edificios y comercios, la disposición de los residuos en la acera hubiera afectado la circulación peatonal.

9. Las once plantas sociales se encuentran ubicadas en el Reciparque de la CEAMSE y son administradas por cooperativas y asociaciones civiles conformadas por referentes barriales y ex recolectores. Para indagar sobre sus orígenes y características véase Álvarez, 2011.

Esta nueva metodología fue resultado de un análisis de alternativas realizado por el área ambiental municipal. Para extender el programa, el gobierno local contaba con dos opciones: continuar adhiriendo sectores de forma progresiva o bien “pegar un salto” y cubrir a todo el resto del territorio al mismo tiempo. Al interior de la gestión municipal, las opiniones estaban divididas. Los actores más involucrados en la administración cotidiana de la experiencia vinculada con la *prueba piloto* se inclinaban por seguir una estrategia incremental que permitiera fortalecer progresivamente las capacidades operativas; mientras que los referentes del área ambiental (cuyas funciones en materia de residuos hasta entonces se limitaban a la promoción y educación ambiental), creían que las condiciones estaban dadas para cambiar de escala. Fue esta oficina la que logró convencer a la autoridad municipal de que universalizar el servicio “de golpe” era la mejor forma de sostener el contrato de proximidad con los vecinos y el carácter innovador de las políticas locales.

Lo más llamativo del caso es que la decisión y el diseño de la nueva modalidad se hicieron sin la participación de la asociación civil local y la cooperativa de recuperadores que habían gestado y formaban parte de la implementación de la *prueba piloto*. Más aún, bajo el nuevo esquema, ambos actores vieron reducida su influencia al ser desplazados de las tareas de promoción y de recolección puerta a puerta. Sus funciones quedaron limitadas a la clasificación en la planta y a la comercialización de los materiales recuperados.

Seis meses después de lanzado el nuevo programa, el municipio realizó un estudio para evaluarlo. A través de una encuesta probabilística, relevó la opinión de más de 400 habitantes. Los resultados arrojaron que, si bien el 96 % creía importante contar con un servicio de recolección de reciclables, solo el 48 % conocía el día asignado a su localidad y el 27 % el horario en que se debían disponer los desechos. Asimismo, el 51 % de los encuestados indicó que utilizaba el servicio, cifra significativamente menor que el 75 % de adhesión que tenía la *prueba piloto*. Las personas entrevistadas durante el trabajo de campo también hicieron referencia a esta disminución, señalando que la falta de adhesión y fidelidad al nuevo programa se debía a la falta de contacto con los

promotores ambientales y con los recolectores, que era una característica del esquema anterior.

Por otra parte, el nuevo programa tuvo dificultades operativas. Según resultados de la misma encuesta, el 24 % de los usuarios tenía una mala opinión del servicio por incumplimientos en el cronograma o en los circuitos de recolección. En igual sentido, datos brindados por otra oficina del gobierno local muestran que en 2014 se registraron 2.305 reclamos por falta de recolección de materiales reciclables, un promedio de casi 200 quejas por mes. Todos los agentes municipales entrevistados reconocen que el mayor déficit del programa era la logística y que fue difícil lograr que los camiones pasaran por todos los frentes y recogieran las bolsas de materiales reciclables, dado que no siempre eran fáciles de reconocer debido a la ausencia de un color, empaque o ubicación distintivos.

Finalmente, la nueva forma de recolección impactó desfavorablemente en la calidad de los residuos recolectados. Según estimaciones de los entrevistados, la tasa de rechazo en la planta se triplicó, pasando del 10 % al 30 % del total ingresado. Los entrevistados explican que este incremento fue causado por la incorporación de camiones compactadores y personal municipal. Durante la *prueba piloto*, los socios de la cooperativa tenían fuertes incentivos para recoger solo materiales limpios y con valor de mercado, dado que participaban de las ventas. Eso cambió cuando los ingresos de los nuevos recolectores del programa (empleados municipales) dejaron de estar directamente vinculados a la venta de los materiales. Como el personal municipal cobra un sueldo independientemente del tipo de materiales recogido y, además, está expuesto a llamados de atención por parte de los supervisores si no dejan las calles limpias, tiende a levantar todas las bolsas de las aceras, sin diferenciar las propias del programa.

Las autoridades locales estaban analizando cómo mejorar estos aspectos del programa cuando la derrota electoral del 2015 cambió repentinamente las reglas del juego. La administración entrante cuestionó los altos costos operativos del servicio, tanto como su limitado impacto en términos de reducción de los residuos enviados a disposición final, factores que

llevaron a la cancelación del servicio. Esta decisión implicó la exclusión de la asociación civil en todo tipo de acciones vinculadas con el manejo de los desechos y el abandono del sistema de recolección diferenciada puerta a puerta. En su reemplazo, la nueva gestión instaló “puntos limpios”, esto es, contenedores de grandes dimensiones en espacios públicos (plazas, estacionamientos, ciertas esquinas) para que los vecinos lleven sus residuos clasificados. No se trata de los pequeños cestos generalmente puestos sobre columnas del alumbrado público, sino de contenedores de mayor porte identificados especialmente para recibir solo el tipo de residuos establecido. En relación con el destino de los materiales, una pequeña parte siguió yendo a la planta gestionada por la cooperativa y el resto a las plantas sociales de la CEAMSE.

¿Solo un cambio de escala?

De la descripción anterior, se desprende que la puesta en marcha del servicio de recolección diferenciada con cobertura universal introdujo una serie de modificaciones de peso (ver Tabla 1). No solo se amplió la cobertura del programa (pasando de 6 mil a más de 120 mil viviendas), sino que además cambió la composición de los elementos que integraban el dispositivo de política pública. Los miembros de la cooperativa, que realizaban un retiro capilar y personalizado de los residuos reciclables, fueron conminados a realizar exclusivamente la gestión de la planta; en tanto las funciones de recolección fueron ocupadas por personal municipal. Los camiones con caja abierta, utilizados durante la *prueba piloto*, fueron reemplazados por camiones compactadores semejantes a los de la recolección común, lo que permitió al municipio ahorrar combustible y aumentar la capacidad de carga, pero a costa de confundir la identidad lograda y comprometer la calidad de los residuos captados. Es cierto que con la nueva modalidad se incrementó notablemente la cantidad de materiales recogidos, pero también crecieron las quejas sobre el servicio por parte de los vecinos y el porcentaje de material rechazado durante el proceso de clasificación.

	Prueba piloto	Programa con cobertura universal
Cobertura	Focalizada 6.000 frentes (2012)	Universal 120.000 frentes (2'15)
Nivel de adhesión	75%	51%
Recolección diferenciada	Personalizada a cargo de la cooperativa	Puerta a puerta, a cargo del área responsable de la higiene urbana
Tn recolectadas (aprox.)	50 tn/mes	130 tn/mes
Clasificación de residuos	Planta municipal gestionada por la cooperativa	Planta municipal gestionada por la cooperativa y Plantas sociales de la CEAMSE
Tasa de rechazo (aprox.)	10%	30%

Tabla 1. Comparación entre la prueba piloto y el programa con cobertura universal.

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos cambios nos llevan a cuestionar si se trató simplemente de una ampliación de la escala o si consistió en la inauguración de algo distinto. Siguiendo cierta tradición en ciencias sociales, entendemos a las políticas públicas como ensamblados de elementos heterogéneos, entre los que se incluyen a los actores sociales pero también a los agentes no humanos (o actantes), tales como los materiales reciclables, los camiones recolectores, las cintas de clasificación y todos aquellos objetos que resultan necesarios para la implementación de programas de este tipo (Callon, 1995; Latour, 1986, 1998, 2008). Uno de los corolarios, al definir a las políticas públicas de esta forma, es que si los elementos varían, el conjunto también lo hace. Dado que la universalización del servicio significó la construcción de un nuevo entramado sociotécnico (a través de la adquisición de equipamiento, la incorporación de nuevos actores y la modificación de la metodología de trabajo), nos preguntamos si dicha etapa debe seguir siendo vista como la extensión de la *prueba piloto* a un territorio más amplio, o si en realidad debe ser interpretada como una nueva política.

La dimensión material (esos agentes no humanos) suele estar relegada en los análisis de políticas públicas, quedando confinada a los “detalles técnicos” que solo son relevantes para profesionales provenientes del campo de la ingeniería. El reemplazo de los artefactos y de las herramientas suele soslayarse como transformaciones tecnológicas positivas, dado que, de

por sí, implican modernización y, consecuentemente, mejoras. Sin embargo, el caso analizado muestra que la inclusión de estos elementos debe ser analizada, coordinada y controlada para que las acciones sean exitosas. El ejemplo más claro es que la incorporación de camiones compactadores en reemplazo de los carros y del camión de caja abierta fue un motivo de peso en el mal desempeño del nuevo programa. Creemos que el estudio y el diseño de las políticas de residuos tienen mucho por ganar si, junto a los “tecnogramas”, también se comienzan a trazar los “sociogramas”.¹⁰

Reflexiones finales:

¿qué podemos aprender del caso?

Si prestamos atención a esta experiencia es porque creemos que ofrece algunas lecciones en materia de política ambiental. Si bien los gobiernos locales tienen cada vez más incentivos para implementar programas de recolección diferenciada (que van desde oportunidades de financiamiento internacional hasta demandas de organizaciones territoriales), son todavía pocos los que al día de hoy asumieron plenamente el reto de incorporar dicho programas dentro de los servicios municipales regulares. Frente a este escenario, cada iniciativa que avanza en ese sentido constituye una oportunidad de aprendizaje valiosa.

La primera lección que podemos extraer refiere a los objetivos de la política. ¿Están suficientemente definidos los propósitos que se persiguen alcanzar a través de las nuevas iniciativas favorables al reciclaje? ¿Existen disputas sobre cuáles deben ser las metas prioritarias? Si bien el paradigma del desarrollo sostenible parte del supuesto de que es posible reconciliar el crecimiento económico, el cuidado del ambiente y la inclusión social, sabemos que en los hechos son campos en tensión y que cada política plantea (aunque no lo haga explícito) una forma particular de enmarcar el problema. Durante la *prueba piloto*, lo más importante era generar mecanismos de inclusión para los recuperadores (sin importar la cuantía de las ganancias o siquiera la existencia de las mismas); mientras que en la siguiente

10. El sociograma es una técnica de representación gráfica de las distintas relaciones entre los sujetos que conforman un grupo, poniendo así de manifiesto los lazos de influencia y de preferencia que existen entre los mismos.

etapa, primaron tanto la necesidad de reducir los impactos derivados de la disposición indiscriminada de desechos como la oportunidad de capitalizar políticamente un tema de creciente importancia en la agenda pública, al mostrar iniciativa y capacidad de innovación. Este viraje, que estuvo motorizado por una coalición de actores diferente a la que había gestado el programa, indica que la prevalencia de unos objetivos sobre otros es resultado de la correlación de fuerzas de los actores intervinientes. Cada arreglo institucional es una cuestión que se dirime en el campo del poder, no algo que obviamente deriva de la problemática tratada. No es evidente que el área encargada de la higiene urbana municipal sea la que naturalmente deba entender en las nuevas iniciativas vinculadas a la valorización de los residuos.

Ahora bien, ¿las reformas a introducir tienen autonomía e independencia respecto a otros aspectos del sistema vigente?, ¿tiene suficiente fortaleza el área municipal desde donde se planificarán e instrumentarán las acciones? Es muy importante que el gobierno local identifique en qué área o sector de la administración recaerá la coordinación y la mayor responsabilidad respecto de la definición e implementación de las nuevas medidas. Ello puede darse en áreas ya existentes u otras que sean creadas *ad hoc*, como en el caso analizado. Por lo general, las iniciativas tendientes a procurar mejoras ambientales y a promover la inclusión social a través del reciclaje recaen, precisamente, en las oficinas que tienen su ámbito de injerencia en “lo ambiental” y/o en “lo social”. Inicialmente ello parece pertinente, sin embargo, no suelen ser esos los sectores con responsabilidad en los aspectos históricamente más relevantes de la gestión de residuos (como el servicio de recolección domiciliar y de disposición final) y con la mayor disponibilidad de recursos económicos y humanos.

Es un gran desafío que las innovaciones que persiguen propósitos identificados como “ambientales” o “sociales” puedan amalgamarse adecuadamente con las áreas con real injerencia en la gestión de los residuos, como suelen ser las de obras públicas o higiene urbana, menos identificadas con aquellos propósitos. Estas áreas, dotadas de las mayores proporciones de recursos en que se

dividen los presupuestos municipales, tienen como objetivo principal (y en gran medida único) brindar un adecuado servicio de limpieza y recolección. En todo caso, las propuestas que originan se identifican más con la incorporación de tecnología de gran escala o transformaciones logísticas importantes que requieren de grandes inversiones. No es casual que, en el caso analizado, cuando la recolección diferenciada quedó a cargo del área de higiene urbana, los aspectos ambientales y sociales fueron dejados de lado, y la extensión territorial y el nivel de cobertura pasaron a tener mayor centralidad.

Dado que el éxito de las medidas que se quieran implementar se encuentra estrechamente ligado a la capacidad que tenga la oficina a cargo de las mismas para su instrumentación y control, es importante que la dimensión y envergadura de las modificaciones se correlacione con la jerarquía política y capacidad de gestión de la misma. Por este motivo, pero también por razones vinculadas al carácter integral, es deseable que se trate de iniciativas transversales, es decir, que involucren a distintas áreas de gobierno, pero coordinadas por un área jerárquica con real capacidad de tomar decisiones y hacerlas cumplir.

Otra lección corresponde al encadenamiento de las distintas etapas de la gestión de los residuos. ¿Se encuentran articuladas la instancia de recolección diferenciada con la de tratamiento y valorización en las plantas de clasificación? ¿Existen mercados e información sobre a dónde llevar los materiales recuperados? ¿Se producen cuellos de botella en alguna de estas etapas? Existe un informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que, en 2011, identificó 203 plantas de clasificación de materiales reciclables operativas en la Argentina (Grupo Arrayanes, 2011). Si bien desde la fecha de la publicación de ese informe a la actualidad se inauguraron un número importante (aunque impreciso) de nuevas plantas, es altamente probable que persistan algunos de los problemas entonces detectados. En las conclusiones, el informe afirma que la gestión de las plantas no está integrada con la etapa de separación en origen ni con la recolección diferenciada (sea bajo el sistema puerta a puerta o en contenedores), lo que limita las posibilidades de

eficiencia y sustentabilidad de los emprendimientos. En un sentido similar, en la experiencia antes descrita, la decisión de universalizar el servicio de recolección diferenciada se realizó sin fortalecer previamente las capacidades operativas de la planta de clasificación. Como consecuencia, el gobierno local debió articular con instalaciones ubicadas en otros distritos para que trataran los desechos recolectados, lo cual se tradujo (entre otras cuestiones) en mayores costos económicos e impactos ambientales por el incremento de las distancias a recorrer.

Aunque probablemente los lectores puedan extraer muchas otras, la última lección que queremos mencionar refiere a los saberes (muchas veces invisibilizados) que se vinculan con el manejo de los desechos. ¿Qué competencias poseen los actores que participan en los programas de recolección diferenciada? ¿De qué forma las adquirieron? ¿En qué medida están acreditadas y legitimadas por el conjunto de la sociedad? Si la *prueba piloto* tuvo altos niveles de adhesión entre los habitantes del distrito y bajas tasas de rechazo de los materiales recogidos fue, en buena medida, porque involucró a actores con conocimientos de gestión bien fundados. La asociación civil local, impulsora del programa piloto, contaba con antecedentes y experiencia en el oficio, y sus miembros eran conscientes de que las actividades de promoción de la clasificación en origen y la recolección diferenciada no se autosustentan con la venta de los residuos reciclables, sino que necesitan ser subsidiadas. Así, solo comenzaron a implementar el proyecto cuando la colaboración técnica y financiera del municipio se hizo efectiva. En el mismo sentido, los socios de la cooperativa sabían cómo identificar los residuos secos de los húmedos y cómo manipular los materiales para obtener el mejor precio de mercado posible.

Reconocer y recuperar esos saberes prácticos, presentes en cada uno de los territorios, es una tarea urgente para evitar caer en recetas prefabricadas o pensadas para otras latitudes. ●

Referencias

- Álvarez, R. (2011). La basura es lo más rico que hay. Relaciones políticas en el terreno de la basura. El caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el Relleno Norte III del CEAMSE. Buenos Aires: Dunken.
- Callon, M. (1995). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. En J. M. Iranzo, R. Blanco, T. González de la Fe, C. Torres y A. Cotillo (Eds.), *Sociología de la Ciencia y la Tecnología* (pp. 259-282). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Francisco, P. (2015). *Laudato SI': Carta encíclica del Sumo Pontífice Francisco : a los obispos, a los presbíteros y a los diáconos, a las personas consagradas y a todos los fieles laicos sobre el cuidado de la casa común / Papa Francisco*. Lima: Paulinas.
- Grupo Arrayanes. (2011). *Proyecto nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos BIRF 7362-AR*. Buenos Aires: Observatorio Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.
- Jurado A. y Schamber P. (2020). La reconstrucción post pandemia del sistema de reciclaje con inclusión social. *Café de las Ciudades*, 19(2)187. Recuperado de <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/340/la-reconstruccion-post-pandemia-del-sistema-de-reciclaje-con-inclusion-social.html>
- Latour, B. (1986). The powers of association. En J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?* (pp. 264-280). Londres, Boston y Henley: Routledge and Kegan Paul.
- Latour, B. (1998). La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En M. Doménech y F. J. Tirado (Eds.), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad* (pp. 109-141). Barcelona: Gedisa.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 14(47). Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/4206>