

Contexto histórico y legal de la gestión de los residuos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el AMBA

En el presente acápite realizaremos un recorrido por el proceso socio-histórico de la gestión integral de residuos en la CABA, el cual consideramos vital para comprender cómo se alcanzó la situación actual, cuál es el rol de los Generadores Especiales, y cuáles serían los futuros pasos a seguir considerando la situación socio-ambiental y el régimen legal competente.

Comenzaremos en el año 1977, en el marco de la dictadura militar del período 1976-1983, cuando los Gobiernos de Ciudad y Provincia de Buenos Aires firmaron un convenio inspirado en un plan integral de política urbana regional conocido como “*El Cinturón Ecológico*”. Éste constituía el relleno sanitario como el único método para resolver el problema de la disposición final de la basura en el área metropolitana, vedando tanto la posibilidad de reciclaje como la de incineración y basurales a cielo abierto.

Conjuntamente se creó, mediante la **Ley N° 9.111**, la empresa estatal inter-jurisdiccional Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (*CEAMSE*) y se estableció que los recursos de dicho ente provendrían de tarifas cobradas a los municipios por tonelada de basura recibida en las estaciones de transferencia.

Durante este período, la actividad de recolección de residuos en la vía pública fue prohibida y considerada como un delito por la **Ordenanza N° 33.581 Artículo 6** y la **Ordenanza N° 39.874 Artículo 22**. Además, se crearon empresas de recolección privadas como *MANLIBA S.A.* en 1980 y posteriormente *CLIBA S.A.*, las cuales se

encargaban de la recolección en la Ciudad y municipios aledaños, y su posterior traslado a los rellenos sanitarios del CEAMSE.

En el año 1997, se da el primer paso hacia la separación diferenciada o gestión de residuos secos, establecido en el **Pliego N°14/97**. Éste abarcó exclusivamente al ámbito privado, sin contemplar al sector de la sociedad civil que vivía de la recuperación de materiales. El pliego comprendió las siguientes prestaciones:

- Recolección y transporte de los residuos
- Barrido y limpieza de calles
- Limpieza y desobstrucción de sumideros
- Nexos y servicios especiales

Para efectuar las prestaciones mencionadas, la CABA fue dividida en cinco (5) zonas de prestación. El Gobierno de la Ciudad pagaba a las prestatarias un precio por cada tonelada recolectada y, además, pagaba al CEAMSE por cada tonelada enviada al relleno sanitario. Al mismo tiempo, el *Artículo 80* del mencionado pliego obligaba a las empresas prestatarias del servicio a diferenciar por categoría o destino hasta un 10% del total en peso.

No obstante, en el año 2001 la situación dio un giro trascendental que transformó concluyentemente a todo el sistema de recolección y diferenciación de residuos. A partir de la crisis socio-económica y la agudización del desempleo, muchas personas dedicadas a distintas actividades económicas quedaron fuera del sistema productivo y se convirtieron en “cartoneros” (recuperadores urbanos) como única forma de subsistencia, utilizando para ello los materiales que eran desechados por los vecinos.

Simultáneamente, la devaluación derivó en el cierre de la importación del papel y del cartón haciendo imprescindible el reciclado de materiales. En ese período, los precios del papel y del cartón reciclado aumentaron fuertemente, haciendo atractiva su recuperación por parte de los distintos actores: recolectores informales, intermediarios, comercios e industrias pequeñas. Se estimó que la venta de este material a la industria papelera aumentó durante el año 2001 en más del 300%, por reciclaje industrial y comercial, siendo los recuperadores quienes realizaban dicha tarea.

Durante el mencionado periodo, más de 30.000 personas -incluyendo niños- segregaban y recolectaban diariamente materiales reciclables entre los residuos dispuestos en las aceras, expuestos a graves riesgos para la salud y trabajando bajo condiciones indignas. A partir de la multiplicación del número de desempleados y el agravamiento de las condiciones de trabajo, y en un contexto social donde proliferaban nuevas formas de organización se hizo presente en este sector excluido la idea de autogestión a través de la creación de organizaciones locales, en su mayoría cooperativas de trabajo. Este proceso fue posible gracias al acompañamiento de organizaciones de vecinos, organizaciones sociales, asambleas barriales y otros sectores involucrados directa o indirectamente en la actividad.

En este contexto, surge en el barrio porteño Villa Pueyrredón un grupo de cartoneros que se acercaban a recolectar material desde Zárate, José León Suárez, Benavides y Maschwitz, entre otras localidades. Las grandes distancias entre los lugares de recolección y los de venta de los materiales generaron la necesidad de acopiarlos y venderlos en conjunto para percibir mejores precios. Dichas necesidades impulsaron, junto al apoyo de vecinos y profesionales de distintas ramas, a que se comenzara a pensar en términos de

organización. Los vecinos de la Asamblea de vecinos de Villa Pueyrredón, en un momento histórico de gran participación política y social, apoyaron y ampararon el comienzo de la cooperativa El Álamo, allá por agosto del 2003. Cuando esos niveles descendieron en julio del 2005, la empresa TBA solicita el desalojo del terreno donde se desarrollaba el acopio de materiales. Luego de una brutal represión que desato este desalojo, la cooperativa se vio obligada a intimar al INAES para que le otorgue la matrícula, que los habilita legalmente a funcionar como tal.



Así, se inicia un proceso de lucha social hacia la inclusión de los cartoneros y el reconocimiento de sus derechos básicos como trabajadores. Esto se tradujo en diversas acciones para lograr avances en la esfera jurídico-legal, abarcando desde el reconocimiento de los recuperadores urbanos dentro del servicio de higiene urbana

hasta concebir a los residuos urbanos como una problemática ciudadana que abarca el ámbito social, económico y ambiental.

Este reconocimiento se inicia con la **Ley N° 992** con un importante apoyo de las organizaciones sociales de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada a fines del 2002, que tiene tres puntos principales:

- Incorpora a los recuperadores urbanos como parte integrante de la gestión de los residuos y deroga las ordenanzas vigentes que los consideraban autores de delito.
- Crea el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables y otorga a los empadronados credenciales, pecheras, guantes y vacunas para prevenir enfermedades como el tétanos, la gripe y la hepatitis B.
- Crea el PRU (Programa de Recuperadores Urbanos) con el objeto de concebir una Gestión Integral de los Residuos Urbanos que permita la recuperación de materiales reciclables y regular de la actividad.

El **Decreto N° 622/03** reglamento el cómo se desarrollaría. Al año siguiente, se llevó adelante el llamado a Licitación Pública Internacional del servicio de Higiene Urbana de la Ciudad, cuyo pliego de convocatoria fue aprobado por el **Decreto N° 1.838/03**. Dicho pliego (**Pliego N° 6/03**) estableció que la ciudad quedaría dividida en seis (6) zonas para el servicio de limpieza y recolección: cinco (5) se licitaron y una (1) quedó bajo la órbita del Ente de Higiene Urbana (zona testigo). El pliego establecía la obligatoriedad de la construcción de un centro verde en cada una de las 5 zonas concesionadas al sector privado. Asimismo reconoce la existencia de un sistema mixto de recolección: el sistema formal llevado a cabo por las empresas, y el informal desarrollado por las cooperativas de recuperadores. Además modifica el pago a las

empresas por tonelada recogida de basura, tomando como nuevo criterio el “*área limpia*”; así como también diagrama un servicio de recolección diferenciada para Generadores Especiales.

En el 2004 se sanciona a nivel nacional la **Ley N° 25.916**, la cual diferencia a los generadores individuales de los generadores especiales y establece reglas para los procesos de recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final de los residuos. A su vez define las autoridades de aplicación competentes y establece infracciones y sanciones al incumplimiento de la ley.

En el 2005 tiene lugar un importante avance en la cuestión de los residuos ya que se sanciona la **Ley N° 1.854** de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (conocida como “Ley Basura Cero”). Esta ley apunta a promover la separación en origen, la recolección diferenciada, la recuperación y el reciclado, y prevé, mediante metas específicas, una reducción progresiva en la cantidad de residuos que se disponen en los rellenos sanitarios. Además, en el *Artículo 9* de esta ley aparecen las primeras trazas de la Ley de envase, ya que se menciona la reducción de materiales en la fabricación de envases, la utilización de circuitos con envases retornables y la participación con contribución económica por parte del productor en el circuito de reciclaje del envase producido.

El recuperador urbano toma un rol importante y central en esta ley, ya que el principal beneficiario económico del proceso de recolección de residuos secos serán las cooperativas.

No obstante, esta ley no se implementó en la CABA hasta el año 2007, cuando se publicó el **Decreto Nº 639/07**. En dicho decreto, se propone para el *Artículo 9* de la mencionada ley 1.854 la creación de una comisión ad-honorem cuya función sea la elaboración y posterior elevación de un proyecto de ley de regulación de envases para la CABA.

Mediante el **Decreto Nº 350/06** sancionado en el año 2006, el Programa Recicladores Urbanos (PRU) pasó a tener el rango de Dirección y se lo denominó Dirección General de Políticas de Reciclado Urbano. Ésta repartición pública sería la responsable de incrementar los niveles de recuperación y de reciclado de materiales. Además, a través del Registro Único de Recuperadores (RUR) y del Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME), debía contribuir a la formalización y al ordenamiento de la cadena de valor del reciclado. Dicho decreto también pautaba ciertas medidas para impulsar la formalización de los recuperadores urbanos, entre las cuales se encuentran:

- Entrega de una credencial de identificación y uniformes, asignación de un recorrido fijo por recuperador y establecimiento de un compromiso por parte de los recuperadores de no trabajar con menores.
- Construcción de nuevos centros verdes, instalación de guarderías para los hijos de los recuperadores y entrega de servicio de camiones para recolectar los materiales en caso que sea necesario.
- Asignación de la recolección diferenciada en los Generadores Especiales a las cooperativas y promoción de la separación en origen en los domicilios.

Seguidamente, se sanciona la **Ley N° 2.544**, la cual establece la obligatoriedad de la separación de residuos en instituciones educativas públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires.

Un año más tarde se dicta el **Decreto N° 760/08**, el cual establece la derogación del *Artículo 9* del Decreto N° 639/07 y exige la aplicación de una tasa de envase en el ámbito de la CABA a productores, importadores, comercializadores y distribuidores de mercaderías. Dicha tasa tomaba como referencia las declaraciones realizadas por las empresas ante los organismos impositivos de la ciudad y variaba según lo amigable o no que fueran los materiales constitutivos de envases con el medio ambiente.

La misma fue impugnada por la UIA (Unión Industrial Argentina) ante la justicia porteña y su periplo legal finalizó, en el año 2011, con el fallo del Tribunal Superior de Justicia, que lo consideró constitucional y aplicable en el ámbito de la CABA. Sin lugar a dudas la utilización de la misma como un regulador en la producción indiscriminada de envases y como una herramienta de recaudación permitiría sostener los programas de reciclado. Desgraciadamente, en la actualidad, dicha tasa no se aplica.

En 2010 el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público presentó, mediante el **Decreto N° 636/10**, los Pliegos X para la Licitación del Servicio de Higiene Urbana dividido según fracción Secos (reciclables) y Húmedos (no reciclables). El Pliego para la fracción de Secos prevé que las cooperativas de recuperadores sean las adjudicatarias de las zonas de la Ciudad, donde prestarán el servicio de recolección de residuos reciclables de manera exclusiva. La fracción húmeda seguirá en el circuito de las empresas privadas que terciarizan el servicio.

A mediados de 2012, las cooperativas se convierten en adjudicatarias de las zonas concursadas. En el caso de La Cooperativa "El Alamo" la prestación de servicio queda dividida en dos zonas: una pre existente que comprende los barrios de Villa Pueyrredón, Agronomía y Villa Ortuzar y una nueva zona (zona 3) que corresponde a los barrios de Devoto, Villa del Parque , parte de Paternal

El 2 de enero del 2013, se firmó el primer contrato entre cooperativas de recuperadores urbanos y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el cual ambas partes toman responsabilidad respecto a los derechos y obligaciones establecidas en el pliego. Esto quiere decir que se asienta formalmente una coadministración de la recolección diferenciada de residuos y se refuerza el compromiso con el reciclado, el no enterramiento y la inclusión social.

Por medio de dicho contrato el Estado asume el compromiso de garantizar el presupuesto para que cada cooperativa tenga un lugar donde realizar sus operaciones (Centro Verde), la logística necesaria y herramientas de trabajo; así como el reparto de uniformes en tiempo y forma, el pago de los gastos de seguridad social, la prestación de seguro de accidentes personales y de obra social, y un estímulo económico mensual. Además, el Estado se comprometió a realizar la apertura de guarderías para el cuidado de los niños durante la jornada laboral de sus padres, allí donde sea necesario.

A su vez, las cooperativas de cartoneros se comprometen a realizar la tarea en forma ordenada, ajustada a normas de seguridad e higiene, garantizando la recolección a todos los vecinos y comerciantes de la zona asignada.