



Desafíos de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Aportes y aprendizajes del estudio de caso del Municipio de Quilmes (2022)

Universidad Nacional de Quilmes
Departamento de Ciencias Sociales
Prácticas Profesionales Supervisadas

Docente de la materia: **Mg. Paula Juarez**
Tutor: **Mg. Juan Pablo Tagliafico**

Estudiante
Camila Muñiz

2022



Resumen

El presente trabajo de investigación se desarrolla en el marco de la Práctica Profesional Supervisada (PPS) realizada para la obtención del título de Licenciada en Ciencias Sociales con Orientación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). En el mismo se analiza la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) de la Secretaría de Servicios Públicos del Municipio de Quilmes, específicamente la implementación del Programa “*Quilmes Limpio*” durante el período comprendido entre diciembre 2019 y la actualidad.

El trabajo consta de una introducción, cuatro capítulos y las reflexiones finales:

En la introducción se presenta el problema público y se plantea un breve recorrido histórico sobre los residuos. Luego, en el capítulo uno, se expone el marco de la investigación, se definen los conceptos claves para su abordaje, el marco legal e institucional a nivel nacional y se presenta el panorama actual de la gestión de residuos en Argentina.

En el segundo capítulo, se describen los antecedentes de estudios realizados hasta la fecha sobre la problemática y se justifica la relevancia del problema público a analizar en el marco de la Práctica Profesional Supervisada. Luego, se plantean los objetivos que persigue este trabajo y se detalla el marco metodológico que ha sido utilizado con el fin de lograr las metas propuestas.

En el tercer capítulo se presenta el caso de estudio y la política pública considerada, así como la institución en cuestión. En esa línea se analizan los diferentes ejes del Programa para culminar con un análisis integrador que reúna los elementos analizados en los anteriores apartados exponiendo así, las particularidades del caso y los ejes donde es necesario hacer hincapié. Por



último, se reflexiona acerca de los resultados obtenidos a partir del relevamiento de medios digitales y el trabajo de campo realizado.

En el cuarto capítulo se sugieren opciones de políticas de gestión de residuos y mantenimiento e higiene urbana consideradas como “exitosas” por investigadores del área de gestión municipal RSU. Posteriormente, se presentan recomendaciones para el Municipio de Quilmes con el fin de subsanar la problemática. Por último, se exponen las consideraciones finales acerca del trabajo de investigación realizado.



Índice

Introducción	7
Capítulo 1	15
1.1. CONCEPTOS CLAVES	15
1.1.1 <i>Residuos sólidos urbanos</i>	15
1.1.2 <i>Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos</i>	17
1.1.3 <i>Servicios urbanos</i>	20
1.2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL	21
1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA	22
Capítulo 2	29
2.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE ANÁLISIS	29
2.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE ANÁLISIS	34
2.3. OBJETIVOS	36
2.4. MARCO METODOLÓGICO	37
Capítulo 3	41
3.1. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA QUILMES LIMPIO	41
3.2. ANÁLISIS POLÍTICO-NORMATIVO	43
3.3. ANÁLISIS DE RECURSOS, CAPACIDADES Y FINANZAS	48
3.4. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA	53
3.5. ANÁLISIS INTEGRADOR	60
Capítulo 4	65
4.1. OPCIONES E INSUMOS DE POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y MANTENIMIENTO E HIGIENE URBANA MUNICIPAL	65
4.2. APORTES Y RECOMENDACIONES AL MUNICIPIO DE QUILMES	75
Reflexiones finales	78
Lista de referencias	82
Anexos	87



Lista de tablas

Tabla 1. ¿Cómo están compuestos los RSU?.....	16
Tabla 2. Clasificación de RSU según su composición química y humedad	17
Tabla 3. Presupuesto de la Secretaría de Servicios Públicos sobre el Presupuesto total municipal 2022 en Municipios de Argentina.....	49
Tabla 4. Opciones de métodos de gestión.....	70



Lista de figuras

Figura 1. Estimación de RSU en América Latina y El Caribe	10
Figura 2. Modelo de "limpieza" de RSU	18
Figura 3. Modelo de GIRSU.....	19
Figura 4. Presupuesto anual de las Secretarías Municipales de Quilmes (2022)	48

Introducción

Antiguamente, las sociedades generaban residuos en cantidades limitadas y, siendo principalmente residuos orgánicos¹, eran absorbidos rápidamente por el ambiente. Sin embargo, desde mediados del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, con los procesos de Revolución Industrial, el crecimiento de las ciudades y la concentración de habitantes en las mismas, la producción a gran escala y el consumo cotidiano de los ciudadanos, la generación de residuos ha incrementado aceleradamente (Cappa y Trelles, 2017).

En el marco de este crecimiento y tras la consolidación de las sociedades de consumo, a partir de la década de 1970 comenzó a emerger la problemática ambiental, que ponía en entredicho la relación entre el sistema socioeconómico dominante y sus efectos en el entorno. Es por ello que, se han estudiado diversas estrategias alternativas para la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo que esté representado por la igualdad, la durabilidad, la redistribución, la equidad, la suficiencia y la solidaridad, conceptos que dieron paso a un nuevo modelo llamado desarrollo sustentable (DS) (Cappa y Trelles, 2017). El desarrollo sustentable busca la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). Por lo tanto, este nuevo modelo representó (y representa) múltiples y complejos desafíos ambientales a nivel global y regional. Entre ellos, se

¹ Los *residuos* son elementos, materiales, objetos o sustancias que, como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados o abandonados. Y, los *residuos orgánicos* son aquellos residuos que se caracteriza por ser fácilmente degradable ante la actividad bacteriana, es decir, son susceptibles de ser sometidos a reciclaje orgánico. Como por ejemplo: residuos de cocina, de jardines, de poda, arbolado, etc. (Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, 2013)

encuentra la gestión adecuada de los residuos que resulta un tema central para ser incluido en las agendas regionales.

En ese sentido, en el año 2015 todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas (entre los que se encuentra Argentina desde 1945) aprobaron diecisiete objetivos como parte de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en la cual se establece un plan para alcanzar las metas propuestas en los próximos quince años². Entre dichos objetivos, seis de ellos se encuentran relacionados con el desarrollo sustentable generando un importante compromiso con el ambiente y el tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) (Ver punto 1.1.1) que aspiran a minimizar la contaminación del suelo, agua y aire. Esos objetivos se enuncian de la siguiente manera: “Agua limpia y saneamiento”, “Energía asequible y no contaminante”, “Ciudades y comunidades sostenibles”, “Producción y consumo responsables”, “Acción por el clima” y “Vida de ecosistemas terrestres”. De esta manera, queda expuesta la importancia y la necesidad de generar metas en común para avanzar en el cumplimiento de los propósitos establecidos y lograr apaciguar la contaminación ocasionada.

² Más allá de sus similitudes, el término *desarrollo sostenible* hace referencia al crecimiento económico vinculado con el uso de los recursos naturales mientras que *desarrollo sustentable* (DS) tiene una visión integral que va más allá de lo meramente económico. En este trabajo se opta por DS porque está basado en un modo de producción fundado en los potenciales de la naturaleza y sus principios de ética para la sustentabilidad se expresan en valores de solidaridad de la humanidad para con el planeta (Rivera y Hernández, 2017).

Sin embargo, el Banco Mundial (2018) expresa que en el año 2016 se registraron 2010 millones de toneladas de desechos³ a nivel global, evidenciando una problemática en crecimiento.

Es decir, más allá de los esfuerzos institucionales y estatales por promover y financiar programas que ayuden a disminuir la cantidad de residuos producida, se estima que el número de kg/día per cápita continúe en aumento en los próximos años (Banco Mundial, 2018).

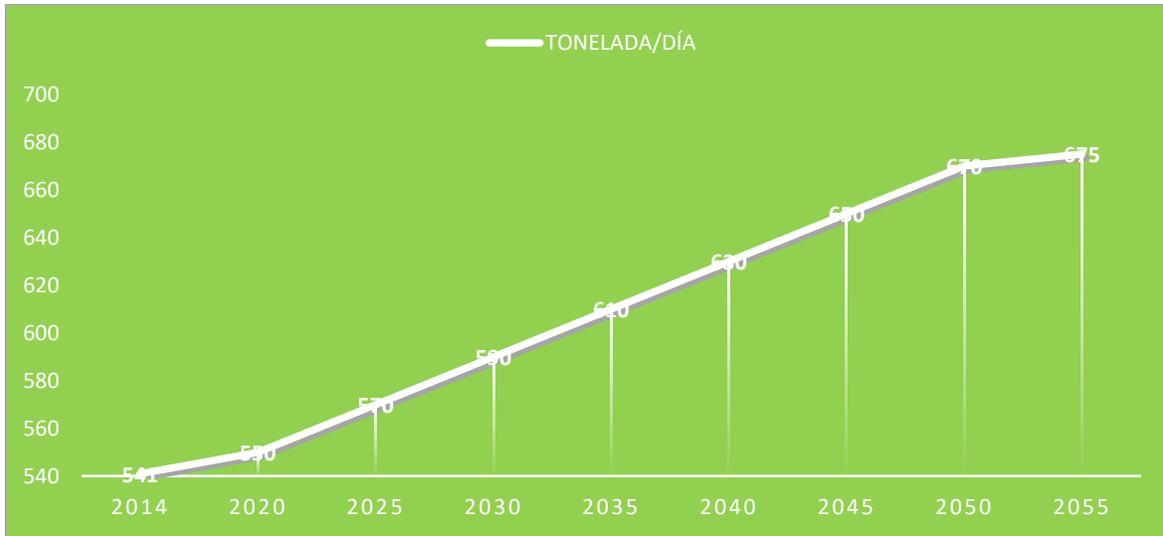
En el caso de América Latina y el Caribe, la región genera aproximadamente el 10% de los residuos producidos a nivel global. Si bien los sistemas de recolección y gestión de los residuos han mejorado progresivamente en las últimas décadas, unas 145.000 toneladas al día acaban en basurales a cielo abierto ocasionando impactos sobre la salud y el medio ambiente. Por otro lado, se estima que a nivel regional sólo se recupera un 10% de los residuos generados, de manera que se desperdicia una gran cantidad de recursos materiales y energéticos (Heileman, 2018).

Siguiendo el Informe de la ONU, “Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe” (2018), se estima que en la región, en promedio, se generó un 1 kg/día por cada habitante, es decir 541.000 toneladas/día de residuos sólidos urbanos en el año 2014. Sin embargo, debido al constante crecimiento de las ciudades y sus habitantes, se estima que este aumente, al menos, un 25% para el año 2050. Por lo tanto, la cantidad de

³ Desechos, basura, residuo o RSU son utilizados como sinónimos en este trabajo de investigación. Es toda materia que carece de valor estético, sanitario y/o económico (Pérez, 1994).

residuos generados en la región ascendería a 671.000 toneladas/día, como se refleja en el gráfico a continuación:

Figura 1. Estimación de RSU en América Latina y El Caribe



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU (2018)

Con el sostenido aumento de la generación de residuos y a la par del incremento de la contaminación, los instrumentos normativos y las políticas públicas de gestión de residuos fueron modificándose a lo largo del tiempo. En las últimas décadas, los países de la región desarrollaron nuevas herramientas normativas e invirtieron en la mejora de los modelos de gestión (CIPPEC, 2012). A partir de la tendencia mundial y la incipiente agenda ambiental, la mayoría de ellos han adoptado el modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos –conocido como GIRSU, término que será profundizado posteriormente (ONU, 2018)–, el cual establece una mirada completa del ciclo de la gestión de residuos. Es decir, este es un sistema de gestión de los RSU basado en el modelo de desarrollo sustentable que

tiene como objetivo principal reducir la cantidad de residuos que se trasladan a disposición final.

En este sentido, uno de los pilares fundamentales del modelo se funda en garantizar un sistema de recolección de residuos regular que brinde una amplia cobertura del territorio. Este servicio suele ser prestado habitualmente en forma directa por los gobiernos municipales o por empresas contratadas para ello, y el método de disposición final mayormente utilizado a nivel mundial es el enterramiento en rellenos sanitarios⁴ (ONU, 2018).

En consonancia con lo mencionado anteriormente, la gestión de los residuos también se encuentra atravesada, al menos en América Latina y el Caribe, por la disputa dada con los “recuperadores urbanos”⁵ por los modos de gestión. Es relevante destacar que estos son actores importantes en la gestión de los residuos ya que contribuyen a aumentar los índices de reciclaje de la región latinoamericana a través de la recolección, clasificación y posterior comercialización de cartón, vidrio, plástico (y otros desechos reciclables) como materia prima (ONU, 2018). Ejemplificando, en Argentina, principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el período comprendido entre parte del siglo XIX y principios del XX emergió la figura del *ciruja* como recuperador de los residuos, el cual accedía a los residuos como medios de (re)producción de la vida (Tagliafico, 2022). A lo largo de la primera mitad del siglo XX, las políticas públicas de gestión de residuos

⁴ Un relleno sanitario es un vertedero controlado, de disposición legal de residuos, que se ubica en terrenos previamente compactados e impermeabilizados (Decreto-Ley núm. 8782/77)

⁵ En Argentina, el término “recuperador urbano” se utiliza para denominar a aquellas personas que recolectan residuos sólidos urbanos reciclables en el territorio y los comercializan (Tagliafico, 2022).

implementadas por los distintos gobiernos fueron cambiando, fluctuando, a su vez, con prácticas de tolerancia/represión hacia el cirujeo (Villanova), hasta que llegó a prohibirse en 1977 bajo la dictadura militar de 1976 que impuso un fuerte proyecto de intervención urbana. En ese mismo año, a medida que se implementaba el sistema de gestión de residuos basado en el relleno sanitario⁶, se creaban empresas privadas destinadas a la recolección y traslado de residuos y se prohibía tajantemente, bajo legislación, el cirujeo o toda actividad de recuperación de los residuos. Es decir, los desechos una vez colocados en la vía pública, solo podían ser manipulados por las empresas privadas. Por lo tanto, los recuperadores urbanos se vieron despojados de sus medios de trabajo (Tagliafico, 2022).

En Argentina, los encargados de gestionar los residuos generados en sus distritos fueron y son, los gobiernos locales. Según el diagnóstico realizado por CIPPEC sobre los municipios argentinos (2012), podemos mencionar que existen tres formas de gestionar la disposición final de los residuos por parte de los gobiernos locales y la misma se da a través de: basurales a cielo abierto, basurales controlados o rellenos sanitarios (términos que serán precisados posteriormente).

De todas formas, en la actualidad, existen regiones tanto en Argentina como en América Latina y el Caribe que no cuentan con el servicio de recolección de residuos y estas son, por lo general, zonas de barrios humildes⁷ y/o zonas rurales (Defensoría del Pueblo de

⁶ Un relleno sanitario es un vertedero controlado, de disposición legal de residuos, que se ubica en terrenos previamente compactados e impermeabilizados (Decreto-Ley núm. 8782/77)

⁷ Se denomina barrios humildes (*populares* en Argentina) a aquellos que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación irregular en la tenencia del suelo (Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021).

CABA, 2021; Atilio, 2018). Por lo tanto, una de las alternativas que encontraron los municipios, y también los ciudadanos, para la disposición final de estos desechos fue la vía pública donde, con el paso del tiempo, se formaron los ya mencionados basurales a cielo abierto. Estos generan condiciones nocivas para la salud tanto para la población circundante como para el medio ambiente en general. Además, crean el escenario propicio para la contaminación del agua, la emisión de gases tóxicos y gases de invernadero y también producen la contaminación de los suelos debido a la falta de preparación de los mismos (Sáez y Urdaneta, 2014).

Sin embargo, el carente acceso al servicio de recolección de residuos no es el único motivo por el cual los desechos se vuelcan en sitios inadecuados, sino que también se debe a ciertos factores logísticos y económicos que tornan más redituable canalizar el flujo de materiales por dicho sistema. A pesar de que la normativa y los objetivos planteados en Argentina con la creación del relleno sanitario (CEAMSE⁸ - situado en Buenos Aires) se propusieron cerrar los basurales, estos se mantuvieron como un sistema paralelo de disposición de residuos que también permitía a los municipios desechar sus restos de manera menos costosa, en términos económicos, que dentro del circuito oficial (Suárez, 2016; Tagliafico, 2022). En este sentido, puede vislumbrarse un panorama heterogéneo en el que conviven, mayormente en los grandes centros urbanos, basurales a cielo abierto sin control ni técnicas de saneamiento con rellenos sanitarios.

⁸ CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (originalmente, Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado).

Por su parte, el AMBA, según el Informe “La gestión de los RSU en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, con el paso de los años ha incrementado en un 91% la cantidad de residuos transportada al relleno sanitario en el periodo 2010-2017 y comienza a evidenciarse la falta de espacio para la adecuación de los RSU (Círculo de Políticas Ambientales, 2018). En particular, el Municipio de Quilmes, forma parte del conjunto de municipios que aumentaron el envío de RSU a disposición final entre un 30% y un 60% en el periodo mencionado. En este contexto resulta fundamental analizar la problemática de la gestión de los RSU para brindar herramientas que permitan reforzar las acciones o estrategias municipales.

A partir de lo expuesto anteriormente, este trabajo de investigación optó por valorar el Programa “Quilmes Limpio” para analizar la implementación y desarrollo de la política pública destinada al mantenimiento e higiene urbana (término que será precisado posteriormente) desde la Secretaría de Servicios Públicos de Quilmes con el fin de delimitar el espacio territorial y conocer su estado actual. Esta información posibilita tener conocimiento de si se están logrando o no las metas propuestas (SAyDS, 2000).

Concluyendo, se procura proponer nuevas alternativas que fomenten una gestión integral e inclusiva de los RSU donde se desarrolle un pensamiento sinérgico y se combinen métodos y tratamientos en pos del cuidado del ambiente.

Capítulo 1

Marco de la investigación

1.1. Conceptos claves

Este trabajo se apoya en 3 conceptos claves para dar lugar al análisis de los desafíos y las estrategias llevadas a cabo por los gobiernos municipales para el mantenimiento e higiene urbana: residuos sólidos urbanos, gestión de RSU y servicios urbanos (entendidos desde el municipio de Quilmes como “mantenimiento e higiene urbana”).

1.1.1 Residuos sólidos urbanos

El primero de estos conceptos es el de RSU. En Argentina, según el artículo 2° de la Ley N° 25916 que determina los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios, los residuos domiciliarios son “aquellos elementos, objetos o sustancias que, como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados”. Aunque la norma emplea el término “domiciliarios”, los RSU incluyen residuos de diverso origen: residenciales, comerciales y otros provenientes del sistema de aseo urbano (como los residuos de barrido, poda y jardín)⁹.

Entonces, por lo dicho, el concepto de residuos sólidos urbanos utilizado en esta investigación es aquel que refiere a los residuos que son generados en comercios, hogares junto con otras actividades de servicios que no son gestionados como residuos peligrosos,

⁹ Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2013).

patogénicos, industriales (salvo aquellos que por sus características son compatibles con el tratamiento recibido por los RSU) u otras corrientes específicas.

En la Tabla 1 podemos ver cómo se agrupan los diferentes RSU según la fuente, el lugar de origen y el tipo de residuo y, luego, en la Tabla 2 podemos observar cómo se agrupan dependiendo su clasificación.

Tabla 1. *¿Cómo están compuestos los RSU?*

Fuente	Lugar o forma de generación	Tipo
RSU	TODOS	TODOS
Doméstica	Viviendas. Bloques de vivienda	Residuos de comidas, cartón, plásticos, textiles, cuero, residuos de jardín, aluminio, hojalata y otros, metales, aceites, residuos domiciliarios peligrosos (pilas y baterías), patogénicos (pañales, remedios)
Comercial	Restaurantes, bares, tiendas, negocios en general, talleres, etc.	Papel, cartón, vidrio, comidas, metales
Institucional	Escuelas, municipios, dependencias locales, hospitales, centro de salud, etc.	Símil comercial
Construcción y demolición	Obras públicas nuevas o de remodelación, ampliación de obra pública	Tierra, escombros, madera, hormigón, hollín, etc.
Servicios municipales	Calles, jardinería, limpieza urbana	Residuos de la vía pública, animales muertos, residuos de poda y arbolado
Industriales (régimen especial ley 25612)		Metales, plásticos, tejidos, fibras, maderas, vidrios, papel, cartones, residuos de alimentos, cenizas, etc.

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación 2013.

Tabla 2. Clasificación de RSU según su composición química y humedad

Orgánicos o húmedos	Inorgánicos o secos
Residuos de cocina	Papel y cartón
Residuos de jardines	Vidrio
Residuos de poda, de arbolado urbano, parques y plazas	Plástico y goma
	Metales
	Materiales poliacoplados (envases tetra pack, etc.)
	Materiales textiles
	Materiales inertes
Se caracterizan por ser fácilmente degradables ante la actividad bacteriana, es decir, son susceptibles de ser sometidos a reciclado orgánico	Integran la cadena de reciclaje y comercialización. Técnica y económicamente pueden ser reutilizados y comercializados

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación 2013.

1.1.2 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

En segundo lugar, para este trabajo de investigación se entenderá a la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos como “el conjunto de operaciones que tienen como fin dar a los residuos producidos el destino global más adecuado de acuerdo a las normativas y directrices de cada ciudad” (Paiva, 2005: 3). En ese sentido, para este trabajo de investigación se tendrán en cuenta dos modelos de gestión de residuos y se especificará en qué momento se toma uno u otro.

El primero de ellos es el modo de “limpieza” de los RSU (Schejtman e Irurita, 2012: 14) que consiste en llevar adelante las siguientes fases: generación, recolección, tratamiento y disposición final como lo muestra el gráfico a continuación:

Figura 2. Modelo de "limpieza" de RSU

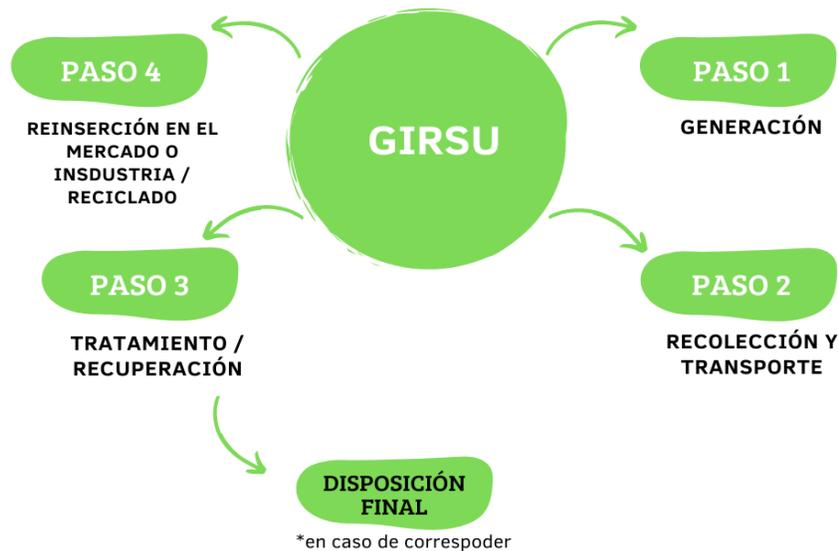


Fuente: CIPPEC (2012)

Siguiendo lo indicado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación Argentina (2013), la primera fase de este sistema de gestión refiere a la actividad que comprende la producción de RSU en origen, ya sea en hogares, comercios, instituciones, entre otros. Por lo tanto, quienes producen o generan RSU reciben el nombre de “generadores”. En segundo lugar, la recolección consiste en recoger aquellos RSU que se han dispuesto en los lugares señalados en la vía pública, en cargar los mismos en vehículos recolectores y en vaciar los recipientes o contenedores. En tercer lugar, se encuentra la fase de tratamiento y, por último, la disposición final de los residuos da por finalizada la cadena. La misma se lleva a cabo en los sitios especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad local para el tratamiento y la disposición permanente de los RSU mediante métodos ambientales reconocidos.

Por otro lado, el segundo modelo de gestión mencionado recibe el nombre de “Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” y, a diferencia del modelo de “limpieza” de RSU, suma, en la fase de tratamiento, una etapa de recuperación para llevar a cabo el reciclaje. Además, como eslabón final promueve la re inserción en el mercado o la industria de aquellos materiales recuperados. En dicha etapa se busca adecuar o preparar los residuos para su valorización posterior, es decir, para lograr el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos mediante su reutilización, o bien su re inserción en la industria –reciclado– a través del sometimiento a procesos físicos, químicos y biológicos (CIPPEC, 2012). Por lo tanto, una vez adoptado el modelo de gestión integral de los RSU, el recorrido de los residuos es el siguiente:

Figura 3. Modelo de GIRSU



Fuente: CIPPEC (2012)

En este sentido, es importante destacar que dicho sistema de gestión (GIRSU) es aquel que se adecúa al modelo de desarrollo sustentable al que suscriben la mayoría de los países en la actualidad (ONU, 2018).

1.1.3 Servicios urbanos

En tercer y último lugar, para este trabajo de investigación se tomará el concepto de servicios urbanos, como un modo de dar cuenta de los diversos procesos que se llevan adelante los municipios para poder sostener el amplio conjunto de necesidades que requiere la realidad urbana (Pirez, 2009). Los servicios urbanos de redes como energía eléctrica, agua y cloacas, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de desechos sólidos, suministro de gas por red y telecomunicaciones son aquellos servicios empleados desde los distintos niveles de gobierno para alcanzar un adecuado nivel de productividad y sustentabilidad ambiental. Estos servicios se convierten en públicos cuando logran alcanzar a toda la población y se brinda de la mejor manera posible (Pírez, 2009: 27).

En el caso de la Municipalidad de Quilmes, el mantenimiento y la higiene urbana comprenden a las actividades de barrido y limpieza de aceras y espacios públicos, recolección de ramas y residuos domiciliarios, desmalezamiento, limpieza de desagües y bocas de tormenta, entre otras, realizadas por personal municipal¹⁰.

¹⁰ Sitio web oficial del Municipio de Quilmes consultado en Junio 2022:
https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3562 y
https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3928

1.2. Marco legal e institucional a nivel nacional

Conforme a la Constitución Nacional (CN) en su Art. 41, todos los habitantes tenemos derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y estamos obligados a su vez, a protegerlo. Las autoridades de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) deben trabajar en el diseño de normas y políticas públicas como en la realización de acciones concretas para que el goce de este derecho humano sea verdadero y palpable.

A partir de la reforma constitucional de 1994, las provincias delegaron a la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, las cuales son impuestas a todo el territorio argentino, y se reservan, al mismo tiempo, la competencia de complementar dichas normas. Por lo tanto, se coloca a todos los habitantes del país en igualdad de condiciones en relación con la calidad ambiental. Con esta base general, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) pueden dictar normas que atiendan a las particularidades de su jurisdicción, siempre y cuando no sean inferiores al amparo que otorga la Nación.

En el marco de esta competencia delegada, la Nación estableció en el año 2004 los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de residuos domiciliarios sancionando la Ley N° 25916. Dicha ley establece ciertos principios básicos referentes a los residuos. En particular, como ya se mencionó, esta norma define a los RSU en un sentido amplio, ya que incluye diferentes fuentes de generación como los hogares, los comercios, los residuos sanitarios y los institucionales. Lo elocuente de esta regla es que

cita a la gestión *integral* de los residuos, es decir, incluye un elemento central en lo que respecta a la adecuada gestión de los residuos, e introduce objetivos que aparecen como ejes centrales para el manejo adecuado de los RSU: la valorización, la minimización y la reducción de los impactos negativos, etc. Otro punto primordial que se establece es que los territorios (provincias y también municipios) deben dictar las normas complementarias que se requieran para efectivizar y mejorar la ley nacional (CIPPEC, 2012).

Además, siguiendo lo expresado por la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2013) la norma también establece la coordinación interjurisdiccional a cargo del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y la Autoridad de Aplicación, actualmente a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS). A su vez, instituye las infracciones y sanciones, como así también las disposiciones complementarias y dispone la obligación de efectuar una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previa a la habilitación de los sitios de disposición final.

1.3. Situación actual de la gestión de residuos en la República Argentina

Como ya se mencionó, en Argentina la gestión de los residuos sólidos urbanos se encuentra bajo la órbita del estado municipal. Es decir, que los gobiernos locales son los encargados de gestionar los residuos generados en sus distritos adecuándose a la Ley Nacional N° 25916 de Residuos Sólidos (2004). A pesar de las diferencias en materia de recursos (financieros y/o humanos) disponibles y la heterogénea situación de cada territorio, muchos municipios comparten problemas semejantes en materia de gestión de

RSU, principalmente, acumulación de grandes cantidades de residuos como consecuencia de fallas en la gestión municipal (CIPPEC, 2012)¹¹.

En el caso de los grandes centros urbanos del país (el Gran Buenos Aires, el Gran Rosario, el Gran Córdoba), en la mayoría de los municipios que los integran se evidencia que la acumulación de residuos se da de forma recurrente evidenciando las fallas en algún eslabón de sus gestiones. Esto se ve plasmado en las imágenes obtenidas a través de los medios digitales consultados donde se manifiesta la persistencia de residuos en las calles (véase anexo A).

En particular, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se generan 17000 toneladas de basura diaria¹², lo cual representa el 40% de los residuos del país, ya que en dicha zona viven alrededor de 15 millones de personas, según el último Censo del 2010 (INDEC).

Una de las consecuencias más importantes de la acumulación de residuos es la formación de microbasurales que se convierten en focos infecciosos para la población lindante, los cuales pueden provocar afecciones de leves a graves. Además, en aquellos sitios, como los RSU no cuentan con un tratamiento y disposición final adecuados, se contribuye a la contaminación de los suelos, el aire y el agua. Otro efecto que puede traer complicaciones es el anegamiento de las calles por desagües y bocas de tormenta

¹¹ Relevamiento y análisis de portales web y diarios locales: Diario Clarín (nacional), Cadena 3 (Rosario), Portal “El Auditor” (Salta), Vía País (Ciudad de Córdoba), El Sol (Ciudad de Mendoza), La Izquierda Diario (CABA), InfoSur Diario (Florencio Varela). Y los siguientes pertenecen a la Ciudad de Quilmes: Perspectiva Sur, El Sol Noticias, El Termómetro Web, La Matriz Noticias, Cuatro Medios, Agencia El Vigía, Solano Expreso, Diario San Francisco, A1Noticias y Primer Plano Quilmes.

¹² Antonini, Laura y Lief, Julieta (2021). La izquierda Diario.

obstruidos. Si bien estos problemas mencionados, dependiendo el municipio en cuestión, pueden tener distintos motivos, según lo expresado en los portales web y diarios locales consultados, la mayoría de ellos asegura que las complicaciones en la gestión de RSU se deben a cuestiones presupuestarias y de organización, concesiones, deterioro de infraestructura y maquinaria dispuesta para la higiene urbana, conflictos gremiales, entre otras.

También, las intenciones de los municipios se ven limitadas por la capacidad tributaria con la que cuentan en términos de recaudación, lo que condiciona las decisiones y marca las prioridades en cuestión de gastos (CIPPEC, 2012). Alrededor de la década de 1990, las funciones de los gobiernos locales se complejizaron gradualmente de acuerdo con las transformaciones de las competencias que atravesaron durante el proceso de consolidación de la democracia y tras la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Sin embargo, la delegación formal de funciones no siempre fue acompañada por la transferencia de recursos materiales, económicos y técnicos necesarios para desempeñarlas por lo que la capacidad real de los municipios resulta muchas veces limitada.

Actualmente, el método de relleno sanitario es el utilizado por la mayoría de los municipios argentinos aunque aún continúan vigentes los basurales municipales (Suárez, 2020). Si bien el modelo de enterramiento de residuos presenta ciertas limitaciones, es el más eficiente hasta el momento. De todas formas, los mismos buscan ser erradicados desde el armado de la CEAMSE (1977-1978), quien se encargó de transportar los RSU desde las zonas de acopio al relleno sanitario para su disposición final. Luego, hacia fines de la

década de 1990, la CEAMSE adquirió el concepto de “*complejo ambiental*” para transformar lo que eran zonas de disposición final controlada en ámbitos donde la basura recibe un conjunto de procesos tendientes a reciclar los residuos para que puedan volver al circuito productivo¹³.

Siguiendo los datos ofrecidos por el Informe del Estado del Ambiente elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en el año 2016, el promedio diario de desechos por habitante es de 1,03 kg, equivalente a casi 45.000 toneladas diarias para el total de la población y alrededor de 16,5 millones cada año.

Al respecto, puede estimarse que para el 2025 habrá en Argentina un incremento de un 29% en la generación de RSU en relación al 2015 (Lozupone, 2019). A su vez, esta problemática se agrava al considerar los límites existentes en cuanto a la capacidad de los rellenos y la dificultad de crear otros para llevar la basura generada –debido a la oposición manifestada por los habitantes de esas zonas– (CIPPEC, 2012).

En este marco, la implementación de la GIRSU en todos los niveles de gobierno se convierte en un sistema de manejo que pretende preservar la salud humana, mejorar la calidad de vida de los habitantes y su entorno, como así también procurar el cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales existentes. Con respecto a ello, como ya se mencionó, el manejo de los RSU se encuentra regulado por la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos (2004). Dicha ley establece los fondos mínimos destinados para el manejo adecuado de los residuos domiciliarios, en función de encaminar la gestión integral

¹³ Sitio web oficial de la CEAMSE (consultado en septiembre 2022): <https://www.ceamse.gov.ar/nuestra-historia/>

de los mismos, motivar su valorización y fomentar su minimización en la generación y disposición final (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022).

Actualmente, habiendo pasado más de 40 años de la creación del Complejo de la CEAMSE, el “Plan GIRSU” presentado por el Ministerio de Ambiente de la Nación (2022)¹⁴ sigue poniendo el énfasis en el cierre y saneamiento de los basurales a cielo abierto como lo demuestra a través de sus objetivos principales. Desde hace ya varios años, algunos de los tantos municipios argentinos idearon, pusieron a prueba y concretaron diversas alternativas para mejorar aquellos puntos claves deficientes de la gestión de RSU. Algunas de ellas son: la recolección diferenciada, la concientización sobre la importancia de la separación en origen de los residuos para fomentar su práctica, la promoción de los espacios verdes donde pueden acercarse los residuos para su posterior reciclaje, la puesta en funcionamiento de plantas de tratamiento, la regionalización de los municipios para compartir la gestión de los RSU, entre otras (Gutiérrez, 2017: 241-242)

En este sentido, en 2021, se presentó el Programa “Argentina Recicla” que entre sus objetivos generales promueve la implementación de sistemas integrados de gestión de residuos sólidos urbanos *inclusión social*, fomentando la recuperación, el reciclado y la disminución del enterramiento de residuos sólidos urbanos. La propuesta consiste en la mejora de las condiciones laborales y productivas de los recuperadores urbanos (cartoneros, recolectores y recicladores) en todo el territorio nacional que potencien la capacidad de recuperación y procesamiento de materiales reciclables. Por último, busca

¹⁴ Sitio web oficial de la Presidencia de la Nación consultado en Septiembre 2022: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales>

ampliar los circuitos de comercialización e impulsar proyectos para el tratamiento de nuevas corrientes de residuos (Ministerio de Desarrollo Social, 2021)¹⁵.

Un caso significativo de inclusión social en el manejo de los RSU es el de CABA. Durante la crisis de 2001-2002, la problemática cartonera fue adquiriendo mayor visibilidad social y fue abordada desde el Poder Legislativo a través de la sanción de la Ley 992 y, posteriormente, la Ley 1854 (Schamber, 2016). De esta manera, el gobierno contrató a cartoneros a través de las cooperativas donde estaban organizados. Luego, mediante su lucha por el derecho a trabajar y, a través del tiempo, la masificación y la contundencia de las medidas de fuerza se logró institucionalizar la práctica de recuperación de RSU como un trabajo y comenzó el proceso de formalización de un Sistema de Recolección Diferenciada (Tagliafico, 2022). Dicha conquista, facilitó el proceso de organización y construcción de Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), que, en la actualidad, nuclea a decenas de cooperativas y miles de trabajadores en la pelea por el reconocimiento y el fortalecimiento de la actividad en todo el país.

A modo de conclusión sobre la situación actual del país, se puede argumentar que pese a los esfuerzos tanto municipales como también del nivel provincial y nacional, la problemática de los residuos se encuentra en una situación compleja y sin encontrar una solución definitiva. Una de las cuestiones que se evidencian, es el difícil sostenimiento de una política de gestión de RSU que perdure en el tiempo. Además, otra de las razones que

¹⁵ Sitio web oficial de la Presidencia de la Nación consultado en Septiembre 2022: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/seguridad-social/programa-argentina-recicla#:~:text=de%20la%20norma-,Objetivos,dan%20un%20servicio%20ambiental%20fundamental.>

explican esta problemática son los permanentes recambios de los funcionarios a cargo de las áreas en cuestión y la falta de compromiso político y ciudadano (Devincenzi, 2018).

Capítulo 2

Abordaje teórico y metodológico de la práctica profesional

En el siguiente capítulo se exponen, en primer lugar, las distintas formas de gestión de residuos sólidos urbanos que se implementaron a lo largo de la historia argentina, consolidando así, los antecedentes de la misma. Posteriormente, a partir de dicho recorrido se establece la relevancia que manifiesta, en términos generales, el problema público analizado y el caso del Municipio de Quilmes, en particular. Luego, se enuncian los objetivos que persigue el presente trabajo y, por último, se expone la metodología utilizada para la investigación.

2.1. Antecedentes del problema de análisis

El flujo migratorio que aconteció en Argentina desde finales del siglo XIX hasta mediados de 1950 marcó un crecimiento poblacional y contribuyó al desarrollo de la Nación (CEPAL, 2007). Por esto mismo, Argentina no estuvo ajena al suceso mundial de crecimiento y concentración poblacional dado mayormente en las ciudades. Este fenómeno, sumado a la consolidación de una sociedad de consumo y al desarrollo industrial, produjo un incremento en la cantidad de residuos generados.

A lo largo de la historia, siguiendo a Francisco Suárez (2020), la gestión de los RSU en el espacio urbano de Buenos Aires fue cambiando y estuvo marcada por fenómenos tanto epidémicos como económicos.

En un principio, hacia mediados del siglo XVII, se utilizaron los llamados “huecos sanitarios” (basurales) para la disposición final de los residuos y los mismos se encontraban en la periferia del espacio urbano. Esto se dio así por dos cuestiones: se los mantenía lejos de la población y se minimizaba el costo tanto de acceso a los suelos como del transporte (podría señalarse, en palabras del autor, cómo “no gestión”¹⁶). Estos huecos sanitarios se mantuvieron hasta finales de la década de 1850. Posteriormente, buscando prevenir epidemias, se comenzó a implementar un sistema sencillo de quema en aquellos sitios para minimizar el volumen de basura generada. Pero, debido a la contaminación generada ya no era tolerable seguir quemando en zonas céntricas de la ciudad (Paiva, 2006). Como consecuencia, los llamados “huecos sanitarios” fueron siendo ocupados por sus dueños o parqueados, y a partir de 1873 se oficializó la quema de residuos en grandes terrenos al aire libre como método de disposición final. Ya instalada la “quema”, en su entorno surgió un barrio poblado de personas que vivían de lo que rescataban de la basura. Pero, como menciona Paiva (2006), hacia fines del siglo XIX comenzó a cuestionarse la falta de higiene y condiciones de salubridad que generaba este sistema de tratamiento. Sumado esto a un contexto internacional en donde también se estaban discutiendo nuevos y alternativos modos de gestión de los residuos.

A comienzos del siglo XX, se adoptó como modelo de tratamiento de RSU al uso de hornos incineradores, método avalado internacionalmente. No obstante, la puesta en funcionamiento de estos hornos no acabó con los basurales a cielo abierto, sino que algunos

¹⁶ Ciclo de charlas sobre Residuos Sólidos Urbanos. “Desafíos en el actual contexto de pandemia”, por Francisco Suárez. OPDS (2020).

de ellos estaban “autorizados por los poderes públicos” y la recolección informal continuó existiendo en los sitios cercanos a los basurales a cielo abierto o de la ubicación de las usinas (Paiva, 2006: 126-127). En un intento por frenar el cirujeo y ordenar la gestión, la municipalidad obligó a que los restos de los distintos hornos crematorios sirvieran para rellenar los terrenos bajos. Durante la década de 1970, considerando que este sistema no solo generaba gases que contaminaban el medio ambiente (como dióxido de carbono) sino que también poseía un alto riesgo para la población por la composición de los residuos, el modelo encontró su fin: las usinas y hornos incineradores fueron cerrados y posteriormente demolidos (Paiva, 2006: 128).

En 1977 se implementó el modelo de relleno sanitario que dio lugar a la creación de la CEAMSE como una alternativa para la disposición final de los residuos minimizando el riesgo de contaminación. El modelo fue parte de un proyecto de profunda intervención sobre el espacio urbano en el marco represivo impuesto por la dictadura cívico-militar. Los objetivos urbanísticos de su creación fueron los siguientes: la habilitación de áreas anegadizas mediante relleno sanitario para diversos fines, espacios verdes, equipamiento público y solución al problema de las inundaciones; desterrar el problema social del cirujeo, natural consecuencia de los basurales a cielo abierto; eliminar el problema ambiental derivado de la emisión de partículas contaminantes (Suárez, 1997). Este método de relleno sanitario es el que actualmente se utiliza en la mayoría de los municipios argentinos, aunque otros aún conservan los basurales municipales (Suárez, 2020)¹⁷.

¹⁷ Ciclo de charlas sobre Residuos Sólidos Urbanos. “Desafíos en el actual contexto de pandemia”, por Francisco Suárez. OPDS (2020).

Para instalar los sitios de disposición final de CEAMSE se expropiaron tierras situadas en los municipios de Quilmes y Avellaneda y se erradicaron diversas villas de emergencia ubicadas en los terrenos elegidos (Reingold, 2013: 4). Sin embargo, los rellenos sanitarios no fueron bien acogidos por la mayoría de la población y, con el paso del tiempo su locación fue puesta en duda por las poblaciones lindantes. Un ejemplo de esto fueron las protestas y movilizaciones de “Las madres de las Torres”¹⁸ de Villa Domínico: como consecuencia del foco infeccioso que generó el relleno sanitario y el incendio producido allí, la organización y las protestas lograron el cierre del relleno en 2004. Este suceso aparece como un hito que plantea a partir de entonces ciertos desafíos al sistema e instala nuevos agentes en el campo: los movimientos ambientales y las asambleas locales de los lugares donde se encuentran emplazados los rellenos, con posiciones contrarias a los rellenos y opuestas a la CEAMSE (Schamber, 2016). Además, permite dar cuenta del desafío que implica para los municipios la implementación de una correcta gestión de los RSU con el aval social de la población local.

Por otra parte, alrededor del año 2001, frente a la crisis económica y social que atravesó el país, como ya se mencionó, el circuito de recuperación “informal” de residuos adquirió otra escala. Esto se debió, entre otros motivos, a la expulsión de trabajadores del sistema de empleo formal que, frente a la necesidad, recurrieron a la recolección de residuos como modo de subsistencia (Paiva, 2006).

¹⁸ Las madres de las Torres es una organización de madres, valga la redundancia, del barrio de Wilde que se agrupó para protestar contra el relleno sanitario ubicado en Villa Domínico, el cual provocó, al menos, 10 muertes por leucemia en los niños del barrio a finales de la década de 1990 (Diario Página12 consultado en Septiembre de 2022: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-30975-2004-01-31.html>)

En este contexto de desarrollo y expansión de las ciudades en conjunto con la conflictividad generada con los recuperadores urbanos por el manejo de los residuos, en los últimos 20 años, el modelo GIRSU ha ganado terreno en Argentina a través de la sanción de la Ley Nacional de Residuos Sólidos (N° 25916 – 2004). Esta norma no solo originó normativas provinciales y municipales, sino que, además plantea y propone la inclusión social de los recuperadores urbanos como actores fundamentales en la gestión de RSU (Gutiérrez, 2017).

En este marco, en particular, el Municipio de Quilmes, para el año 2016 declaró la emergencia sanitaria y ambiental, bajo el mandato de Martiniano Molina (2015-2019), señalando que “es de público y notorio la acumulación de desechos en la vía pública y en la cuenca y márgenes de los arroyos que cruzan nuestro distrito”¹⁹. En la misma línea, se creó la Subsecretaría de GIRSU, dependiente de la Secretaría de Servicios Públicos, como puntapié inicial para pensar la gestión de los RSU a través de una mirada integral. En dicho gobierno, el intendente también presentó el proyecto “Quilmes Limpio” cuya actividad principal fue la recuperación integral de los espacios públicos en todo el distrito mediante la limpieza y el mantenimiento continuo. Este proyecto marcó el antecedente para lo que en 2019 se convirtió en el Programa “Quilmes Limpio”.

En conclusión, si bien algunos municipios argentinos pudieron ajustar la gestión de los residuos al modelo GIRSU, el tema aún genera debates acerca de cuáles son las maneras apropiadas para su implementación, cuáles son los tratamientos adecuados, teniendo en

¹⁹ Boletín Oficial de Quilmes. Ordenanza N° 12548/15.

cuenta las particularidades de cada territorio y cómo hacerlo con el aval de la población local y con *inclusión social* como plantea el nuevo modelo GIRSU.

2.2. Justificación del problema de análisis

Por lo expuesto hasta aquí, se puede señalar que la gestión de los RSU se plantea como un desafío para los gobiernos locales. Esto se debe a que la acumulación de residuos está latente como problema social y constituye una preocupación no solo por su complejidad sino también por la cantidad de recursos y presupuesto que implica su gestión y el espacio que deben destinar a los RSU.

Según Suárez (2020), en el interior de Buenos Aires se encuentran más de 80 basurales municipales controlados y alrededor de 10 rellenos sanitarios donde se disponen los residuos recolectados. Aún con condiciones diversas, en gran parte de las gestiones municipales no prevalece una perspectiva circular que favorezca la reducción en la generación de residuos, el reciclaje, la reutilización de materiales y su reintroducción en la industria o mercado (CIPPEC, 2012; SAyDS, 2005).

Esto se debe a que, en general, dentro de la estructura del municipio el manejo de los residuos no posee un área específica de gestión de los mismos, sino que se encuentra dentro de las funciones de áreas de servicios públicos o higiene urbana, por lo que podría deducirse que todavía prevalece una mirada lineal (generación – recolección – disposición) donde el modelo depende del acceso a materias primas limitadas y contribuyen a la degradación del entorno (CIPPEC, 2012). De esta forma, no se tiene en cuenta el manejo integral de los

RSU donde los residuos pueden ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo, reduciendo los desechos y extrayendo menos bienes naturales del planeta (Plan GIRSU, Argentina, 2022).

Esta visión deriva en la utilización de métodos poco eficaces de gestión (basural o relleno sanitario) que no logran abarcar en su totalidad a la problemática y, por lo tanto, no se logra optimizar el espacio de disposición final como los recursos y el presupuesto destinado a la gestión de RSU. No obstante, cabe aclarar que entre los factores que más influyeron en la falta de adopción de metodologías GIRSU se encuentra uno que tiene un peso fundamental: el presupuestario. Y, aquí, es importante tener en cuenta que el manejo de los RSU representa una costosa inversión para su adecuada gestión. Por ejemplo, las ciudades gastan del 15% al 30% de su presupuesto municipal en el manejo de estos desechos (Solda, 2010).

Centrándonos en el Municipio de Quilmes, desde el año 2016 el gobierno local destina alrededor del 22% promedio de su presupuesto anual municipal a la Secretaría de Servicios Públicos, área encargada, entre otras actividades, de la gestión de RSU y el mantenimiento e higiene urbana²⁰. Además, actualmente se generan 1,25 kg/día por persona²¹ de RSU en el distrito que se traducen en aproximadamente 875.000kg al día. Estos datos permiten evidenciar que la Secretaría significa un sector sensible para el distrito y, por lo tanto, resulta relevante realizar un análisis de la situación ambiental actual, de los desafíos a los que se enfrenta la gestión municipal en materia de tratamiento de RSU y de las políticas

²⁰ Fuente: Municipalidad de Quilmes.

²¹ Dato compartido por Sebastián García, Secretario de Servicios Públicos de Quilmes.

públicas implementadas para subsanar el problema con el fin de aportar una observación sobre el caso y proponer modificaciones que permitan tomar dimensión de aquellos puntos claves donde las propuestas de la gestión municipal encuentran dificultades de ejecución. Asimismo, esta información va a permitir tomar las decisiones adecuadas para mejorar las condiciones socio-ambientales de la población y del medio ambiente en general.

2.3. Objetivos

Este trabajo persigue dos objetivos generales:

1. Analizar las estrategias de gestión municipal, a partir de una perspectiva socio-política y ambiental, para el mantenimiento e higiene urbana implementadas por el Municipio de Quilmes desde finales del año 2019 a la actualidad;
2. Generar insumos cognitivos a partir del relevamiento y análisis de casos “exitosos” en mantenimiento y limpieza urbana municipal en Argentina para mejorar y/o solucionar dicho problema.

En función de ello, los objetivos específicos son: 1) relevar y analizar documentos y resoluciones oficiales del Programa “Quilmes Limpio”; 2) relevar, organizar y analizar los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría; 3) analizar los principales mecanismos y actividades desarrolladas para el mantenimiento e higiene urbana por la Secretaría (2020 - 2022); y 4) relevar estudios de casos “exitosos” de políticas públicas de higiene y mantenimiento urbano en Argentina y el resto del mundo. Con respecto a ello, se busca identificar posibles alternativas para diagramar nuevos mecanismos de menor costo

para el municipio y sistematizar aquellos insumos que podrían ser de utilidad para mejorar y/o solucionar los problemas del Programa.

2.4. Marco metodológico

Para el desarrollo del trabajo de investigación se utilizaron técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. La utilización de estas últimas permitió el procesamiento de la información disponible propiciando el análisis y la elaboración de gráficos que favorecen la reproducción de los datos y el contexto de la política pública en cuestión. Asimismo, se buscó ahondar en el análisis mediante métodos cualitativos, en particular con las encuestas realizadas a los usuarios de los servicios públicos de Quilmes, las cuales posibilitaron la recolección de información importante sobre la implementación de las medidas analizadas y las tareas realizadas a tal fin.

Ahora bien, adentrándonos en el trabajo investigativo, el mismo consta de dos partes fundamentales que se dan de forma simultánea. En primer lugar, para la realización de esta investigación se llevó a cabo un relevamiento exhaustivo de fuentes estadísticas, censos, portales web y diarios locales, estudios e informes sobre la gestión municipal de los servicios públicos en Argentina a fin de generar una cercanía con la problemática de la gestión de los servicios públicos urbanos y conocer en profundidad la forma en la cual atraviesa a los usuarios. También se tuvieron en cuenta las leyes, ordenanzas y marcos normativos de los tres niveles de gobierno en Argentina donde se sientan las bases de las políticas públicas.

Además, se realizó un relevamiento bibliográfico sobre la temática en cuestión, con el fin de indagar y conocer diversos análisis sobre el tema y proponer alternativas para su posible solución y/o mejora.

Concluyendo, a través del material obtenido, tanto de municipios de la provincia de Buenos Aires como del interior del país, se realizó una comparación entre los mismos y se delinearán alternativas para el caso (Municipio de Quilmes).

En segundo lugar, la investigación consiste en la realización de una práctica profesional de 180 horas dentro del organismo municipal a cargo de la política pública, en este caso, la Secretaría de Servicios Públicos. Pero la misma no pudo realizarse según lo establecido por la mencionada práctica debido a la negativa de la Secretaría en cuestión.

Para la realización de la práctica profesional supervisada tanto el director de la carrera, José Muzlera, como la estudiante nos pusimos en contacto con el Secretario de Servicios Públicos, Sebastián García, para comentarle la propuesta. En función de esto, en los días comprendidos entre el 27/06/22 y el 02/08/22 se intentó por todos los medios disponibles (sean estos correos electrónicos, llamadas y mensajes) entablar una comunicación con el Secretario para concurrir al organismo mencionado. Finalmente, García comunicó el día 03/08/22 que lo pedido estaba fuera de su alcance, lo cual imposibilitó la realización de la práctica profesional supervisada de manera presencial en la Secretaría.

Este hecho produjo un cambio en el camino ideal de la práctica y en función de ello, la docente propuso un procedimiento distinto pero ajustado a los objetivos planteados para llevar a cabo el trabajo de investigación.

Para este nuevo recorrido, el día 24/08/22 presenté un pedido de informe (Véase anexo B) en Mesa de Entradas de la Secretaría donde detallé la información necesaria para el trabajo final y agregué mis datos personales para una fácil localización. Si bien lo solicitado es información pública y el organismo estatal cuenta con un período estipulado para dar una respuesta, mi pedido no fue contestado por ninguno de los canales disponibles para hacerlo.

Debido a esta situación, el trabajo se llevó a cabo con fuentes secundarias de información y se realizó un trabajo de campo, que consistió en una observación no participante del manejo y la gestión de los servicios públicos en el municipio quilmeño. A su vez, se creó un registro fotográfico de cinco zonas claves del Partido de Quilmes en diferentes horarios del día con el fin de analizar qué sucede, en términos de mantenimiento, recolección y limpieza, en cada una de ellas.

Las zonas elegidas para la realización del registro fotográfico son²²:

- Enrique Ronconi 1750 entre Av. La Plata y O´higgins. Ezpeleta Oeste.
- Martín Rodríguez 3779 esquina Luis Agote. Quilmes Este.
- Avenida Gobernador Monteverde y 890. Arroyo “Las Piedras”, San Francisco Solano.
- Sargento Cabral entre Neuquén y Falucho. Acceso Sudeste. Bernal Oeste.
- Rango comprendido entre las calles Garibaldi – Conesa e Yrigoyen – Mitre. Quilmes Centro.

²² En la continuación de este trabajo se hará referencia a estas zonas por la localidad en la que se encuentran.

Estos puntos claves del municipio fueron visitados por la mañana y luego por la tarde, dos veces por semana en el lapso de tres meses –julio, agosto y septiembre–. Esta práctica permitió evidenciar si la persistencia de residuos es habitual o no, en qué horarios se da con mayor frecuencia (de ser relevante) para, así, plasmar las posibles falencias o acercarnos a las causas de la acumulación de residuos en aquellos puntos. Además, en aquellos lugares, se encuestó a los usuarios de los servicios públicos con el propósito de conocer sus opiniones acerca de los mismos y cuáles son, en sus criterios, las soluciones adecuadas para la problemática en cuestión.

Capítulo 3

Análisis de la política Programa “Quilmes Limpio”

En este capítulo se plasma el análisis que se realizó de los distintos ejes que componen la política pública Programa “Quilmes Limpio”. En primer lugar, se realiza una presentación del programa, sus objetivos, el problema público al que atiende y los fines que persigue en su implementación. Luego, se realiza un análisis de la política pública en sus diferentes dimensiones. En un análisis político-normativo se hace foco en las bases legales sobre las cuales descansa la política pública. Después, se realiza un análisis de los recursos, tanto financieros como humanos con los que cuenta el órgano encargado de la política para su desarrollo, sus capacidades y finanzas. Posteriormente, se efectúa un análisis de los problemas que atraviesa el Programa “Quilmes Limpio” para concluir con una observación integral que reúne los ejes comentados de la política pública analizada.

3.1. Presentación del Programa Quilmes Limpio

El Programa “Quilmes Limpio” es una política pública implementada en el Municipio de Quilmes, a cargo de la Secretaría de Servicios Públicos, que pretende instalar el modelo GIRSU en el territorio para lograr una ciudad limpia y sustentable. Este Programa surge como compromiso de campaña de Mayra Mendoza y se concreta una vez asumido el cargo como jefa comunal a finales del año 2019.

Para alcanzar tal objetivo, el Programa cuenta con tres pilares fundamentales, ellos son:

a) incrementar la capacidad de recolección de residuos mediante la incorporación de camiones a la flota municipal y la mejora de las condiciones de trabajo del personal; b) desarrollar proyectos que permitan un tratamiento más adecuado de los residuos generados en el distrito a partir de la creación del primer Complejo Socioambiental Eco Parque en Quilmes; y c) instalar de forma descentralizada los EcoPuntos²³ para la recepción de residuos reciclables separados en origen como se refleja en el mapa a continuación:

Mapa 1. *EcoPuntos en Quilmes, 2022.*



Fuente: Municipio de Quilmes

²³ Espacios gestionados por promotores y promotoras ambientales para recibir residuos separados en origen.

En diciembre del año 2019, el municipio contaba con 34 camiones de recolección de residuos y sólo 15 de ellos se encontraban en funcionamiento. Los mismos podían recolectar, como máximo, el 60% de los residuos que se producen diariamente en el distrito²⁴. En ese marco, la intendenta señaló que “encontramos un área, como la de Secretaría de Servicios Públicos, que no tenía el equipamiento necesario para poder brindar un servicio eficiente como el que se necesita en todo Quilmes, que es alumbrado, barrido y limpieza” (Cuatro medios, 2020). Por lo tanto, una de las primeras acciones del gobierno local en marzo del año 2020, en vistas del estado actual de la Secretaría y del mismo municipio, fue el alquiler de camiones recolectores con el fin de contar con una mínima flota que mejore el servicio en el territorio.

Por otra parte, el Programa se complementa con acciones destinadas al mantenimiento e higiene urbana como lo son las tareas de barrido y limpieza, desmalezamiento, limpieza de arroyos, bocas de tormentas y desagües para el saneamiento y el mantenimiento de espacios públicos²⁵.

3.2. Análisis político-normativo

Mediante la ordenanza N° 13324 en el año 2020 se puso en marcha el Programa “Quilmes Limpio”. Para su puesta en funcionamiento se tuvo en cuenta tanto la emergencia sanitaria y ambiental –declarada según la ordenanza N° 13318/19 y el Decreto

²⁴ Fuente: Municipio de Quilmes consultado en Septiembre 2022. Apartado “Quilmes Limpio” / Compromiso: duplicar flota de camiones.

²⁵ Municipio de Quilmes.

Promulgatorio N° 3600/2019 (en el cual se pone de manifiesto la problemática ambiental en materia de RSU²⁶)— como la responsabilidad del municipio en la gestión integral de los RSU.

Esta ordenanza se rigió, en primera instancia, por el Art. 41 de nuestra Constitución Nacional que consagra el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. También se basa en el Art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que reza: “Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras”. En segundo lugar, se guió por la Ley Nacional N° 25916 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, la cual sentó los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de RSU. En tercer lugar, actuó en relación a lo plasmado en la Ley Provincial N° 13592, la cual plantea que el municipio es responsable de la elaboración de programas y políticas que prevean tareas tales como separación en origen, valorización, reutilización y reciclaje. Entre otros aspectos, se ha propuesto un conjunto de nociones concernientes a la evaluación del impacto ambiental, a la educación ambiental, a la información ambiental y a la participación ciudadana.

Además, la ordenanza sigue la Ley General del Ambiente N° 25675 que, más allá de establecer los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, formaliza la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, como así también los principios de la política

²⁶ Boletín Oficial del Municipio de Quilmes. Edición N°336 con fecha 17/07/2020.

ambiental. Al mismo tiempo, se ha dispuesto también que el proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, debe asegurar el uso adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

En la misma línea, el partido de Quilmes suscribe al concepto de “municipio sustentable”. Esto significa que, bajo este principio se sientan las bases para la gestión integral de los RSU, el ordenamiento ambiental del territorio, la implementación de programas de producción limpia y la protección de ecosistemas de interés especial, entre otros. De esta manera, el municipio se compromete a tratar la gestión de residuos ya que la misma constituye una compleja problemática para el distrito. En este punto, siguiendo lo expuesto en el Boletín Oficial Municipal, allí se destaca que el servicio concesionado de recolección, transporte y barrido anterior a la creación del Programa es poco eficiente, insustentable y costoso. Por lo tanto, supone una situación desfavorable en la medida que incrementa la población, la generación de RSU y se evidencia la deficiente intervención de la empresa concesionaria generando presión sobre el ambiente.

La ordenanza N° 13324 señala que los residuos sólidos del ámbito municipal son de tres tipos: residuos domiciliarios, residuos comerciales y residuos de los espacios públicos. Además, que el sistema de recolección de RSU requiere de la adopción de iniciativas y

políticas públicas concretas tendientes a dar una mejor respuesta a las problemáticas expuestas en materia ambiental en pos de garantizar el derecho a un ambiente sano, bien jurídico que el presente proyecto busca proteger²⁷.

Por otro lado, el Programa busca vincular las tareas de mantenimiento e higiene urbana del municipio con el trabajo de los recolectores urbanos. En ese sentido, Mendoza (2020) señala que “pensar en un municipio sustentable es también pensarlo desde una óptica del ambientalismo popular y promover que la economía circular comience a ser un hecho. Pensamos en tener un municipio sustentable, generar y dar trabajo”. Tal es así que, la intendenta encabezó, en marzo 2021, la presentación de la propuesta "Quilmes Recicla", una iniciativa enmarcada dentro del Programa “Quilmes Limpio”, cuyo objetivo es reforzar las tareas de limpieza y reciclado mediante un trabajo en conjunto con las recicladoras y recicladores urbanos y las cooperativas a las cuales pertenecen²⁸.

En referencia al sistema de recolección de residuos domiciliaria, según la información recabada a través de los medios públicos de comunicación, el mismo se encuentra gestionado desde el municipio con camiones propios. Y en la misma línea se encuentra la actividad de recolección de desechos de poda y jardín y escombros con camiones volcadores destinados a dichas labores. Por último, en este marco, las tareas de mantenimiento e higiene urbana como barrido y limpieza, bacheo, control de estado y

²⁷ Boletín Oficial del Municipio de Quilmes. Edición N°336 con fecha 17/07/2020.

²⁸ Fuente: Municipio de Quilmes consultado en Septiembre 2022:

https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=2946#:~:text=Funcionamiento%20de%20Quilmes%20Recicla&text=Los%20elementos%20que%20sean%20depositados,luego%20comercializar%20el%20producto%20obtenido. .

eventual cambio de luminarias, entre otras, están a cargo de los empleados municipales abocados a tal fin.

Si bien estas actividades pertenecen a la Secretaría en cuestión, algunas de ellas (como la recolección domiciliaria y la gestión de los EcoPuntos) se encuentran en plena relación con otras áreas del municipio como lo son la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Secretaría de GRSU de Quilmes, y trabajan de forma mancomunada, como lo ha expresado el Secretario de Servicios Públicos, Sebastián García²⁹.

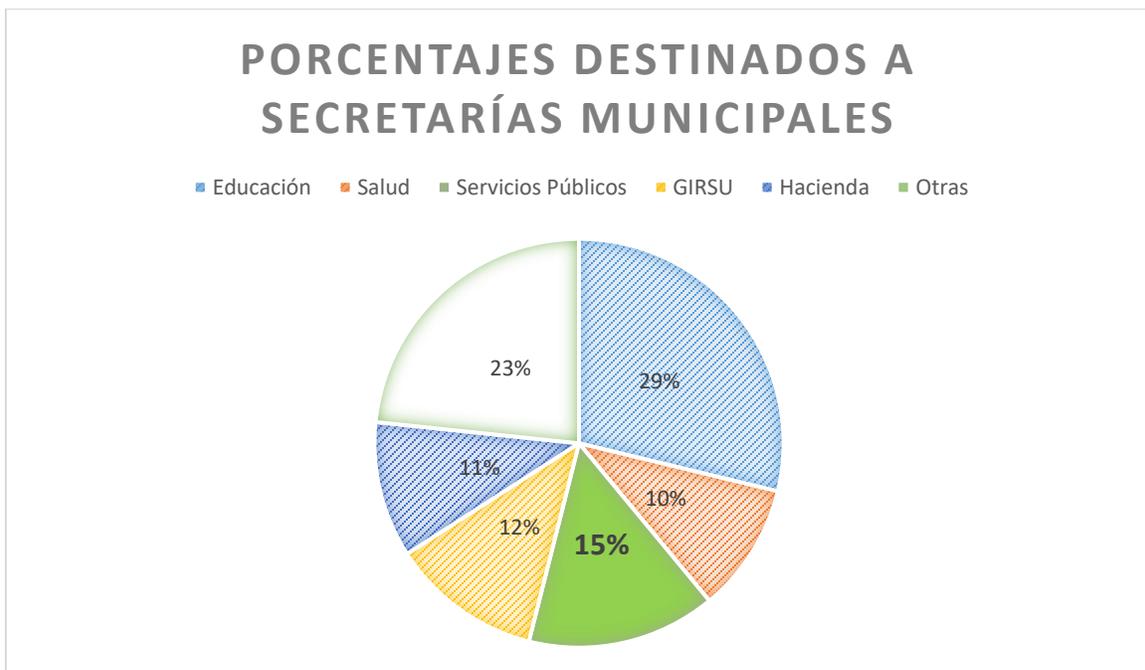
Concluyendo esta sección de análisis, podemos dar cuenta del compromiso tomado en referencia a la temática ambiental y, particularmente, a la problemática de RSU que atraviesa el municipio y por la cual se decretó la emergencia sanitaria en el año 2019. Tras asumir la gestión del gobierno, desde la cúpula municipal se dispusieron los mecanismos necesarios para avanzar en la recuperación de maquinaria (vehicular y de servicio), la compra de herramientas e insumos inherentes al área de servicios públicos, mejoras de las condiciones laborales de los empleados municipales (salariales y edilicias) y se garantizaron las condiciones para lograr el municipio limpio y sustentable que se prometió en la campaña electoral como puntapié inicial del Programa que busca gestionar los RSU de manera integral y articulada con otras dependencias municipales, provinciales y nacionales.

²⁹ Breve encuentro en la Secretaría de Servicios Públicos de Quilmes el día 24/08/22 junto a los subsecretarios de Servicios Públicos y Defensa Civil (Silvio Sarti) y de Bases Operativas (Ignacio Castro).

3.3. Análisis de recursos, capacidades y finanzas

El Concejo Deliberante de Quilmes aprobó el Presupuesto Municipal para el Ejercicio 2022 que estipula un gasto anual de \$28.098.734.241,94. De la totalidad del presupuesto en cuestión, se destinaron \$4.326.365.316,65 a la Secretaría de Servicios Públicos en su totalidad y \$1.962.577.413,22 se asignaron a recursos humanos de dicha área. Este importe girado a la Secretaría representa el 15.39% del presupuesto municipal anual para la gestión del área, como lo muestra el gráfico que se encuentra a continuación, también en comparación con otras secretarías del municipio³⁰:

Figura 4. Presupuesto anual de las Secretarías Municipales de Quilmes (2022)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Presupuesto Municipal Anual de Quilmes (2022)

³⁰ Fuente: Portal “Datasets” del Municipio de Quilmes que promueve la apertura de datos como una política fundamental para favorecer la gestión transparente y participativa.

En relación a la información brindada podemos exponer el porcentaje presupuestario que otros municipios destinan a políticas de servicios públicos:

Tabla 3. *Presupuesto de la Secretaría de Servicios Públicos sobre el Presupuesto total municipal 2022 en Municipios de Argentina*

Municipios	Presupuesto total anual municipal ³¹	Presupuesto anual del área de gestión de RSU ³²	% gasto de RSU / total presupuesto
Quilmes	\$28.098.734.241,94	\$4.326.365.316,65	15.39%
Berazategui	\$9.566.793.491,22	\$1.507.372.499,20	15.75%
CABA	\$964.614.572.005	\$99.198.070.245	10.28%
General San Martín	\$27.075.255.000	\$ 4.795.390.000	17.71%
Moreno	\$21.587.884.158,37	\$4.222.196.425,37	19.55%
La Plata	\$27.127.460.479,31	\$8.651.848.102,74 ³³	31.89%
Rosario	\$71.224.200.000	\$14.384.286.000	20.19%
Ciudad de Córdoba	\$106.989.918.625	\$23.661.460.953	22.11%

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web oficiales de los municipios

En base a esta tabla comparativa, podemos afirmar que, como se comentó anteriormente, los municipios destinan un importante porcentaje del presupuesto al área de

³¹ Datos obtenidos a través de los sitios web oficiales de los municipios mencionados.

³² Datos obtenidos a través de los sitios web oficiales de los municipios mencionados.

³³ Se suman las partidas destinadas a Barrido y Recolección de residuos (Secretaría de Gobierno), Coordinación y Gestión de los Espacios Públicos y Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público (Secretaría de Espacios Públicos).

servicios públicos para la gestión de los RSU y las actividades estipuladas a tal fin. Ahora bien, aunque Quilmes destina un importante porcentaje de su presupuesto en la gestión de RSU, se encuentra por debajo de lo destinado por otros municipios como San Martín y Moreno, o ciudades como La Plata o Rosario. En el caso de la CABA, aunque destina una importante cantidad de recursos, el porcentaje de lo destinado es menor a lo que destina el municipio de Quilmes. En este sentido, al contemplar casos similares, el análisis de lo invertido puede permitirnos sostener que es posible destinar mayor proporción del presupuesto anual a la gestión de los RSU; sin embargo, esto no necesariamente se traduce en una gestión óptima que contemple la recolección, el reciclaje o la inclusión social.

En el caso de Quilmes, Mayra Mendoza al inicio de su gestión asumió una serie de compromisos en cuestiones ambientales. En ese sentido, entre finales de diciembre de 2019 y agosto 2022, se dieron a conocer grandes inversiones en la Secretaría para “incorporar mayores herramientas, como vehículos y equipamiento, y así poder realizar la gestión de residuos de manera eficiente en todo el distrito” (Mendoza, 2020). La mayoría se da en materia vehicular y a continuación se enuncian algunas de ellas:

- Arreglo y puesta en funcionamiento de 5 camiones que se encontraban en desuso en diciembre de 2019.
- Adquisición de 5 nuevos camiones volcadores financiados vía leasing del Banco Provincia en septiembre de 2020.
- Arrendamiento con opción a compra de 9 camiones recolectores de residuos y de 9 equipos compactadores para la flota municipal tras autorización del Concejo

Deliberante en junio de 2021. Fueron adquiridos, en primera instancia, a través de un leasing³⁴ con el Banco Hipotecario SA por la suma de \$110.000.000 sin incluir IVA.

- Adquisición de 3 camiones recolectores y 9 contenedores con el aporte de \$28.000.000 a través del Programa Municipios de Pie³⁵ en agosto de 2021.
- Equipamiento para la realización del barrido y limpieza³⁶.
- Creación y desarrollo del Complejo Socioambiental “EcoParque” con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de U\$S 133.574, a través de un convenio firmado entre el Municipio de Quilmes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación en marzo 2021.
- Equipamiento vial: dos mini palas cargadoras, dos retropalas, dos camiones volcadores IVECO y un camión batea adquiridos con fondos municipales en julio 2022.

Actualmente, el municipio de Quilmes cuenta con 47 camiones destinados al servicio de recolección de residuos en el distrito y desde el gobierno local estiman continuar

³⁴ El *leasing* es un arrendamiento financiero que le permite disponer del uso y goce del vehículo mediante el pago de un canon mensual. Incluye la opción de compra al finalizar el contrato, en el caso que el cliente desee quedarse con el vehículo.

³⁵ Política implementada por el Gobierno Nacional para el desarrollo de los gobiernos locales.

³⁶ Los carros utilizados, a partir de diciembre de 2021, para dicha tarea son reciclados y cuentan con pala, escoba y caja receptora.

aumentando la flota³⁷. Como complemento para el servicio, en la actualidad se encuentran en funcionamiento 200 contenedores de residuos en la vía pública³⁸.

Por otro lado, también se puso énfasis en la remodelación edilicia de la Secretaría. En palabras de Sebastián García, “se realizaron trabajos de refacción en el edificio para optimizar la atención al vecino y la gestión de los servicios”³⁹. Además, en referencia a la mejora prevista de las condiciones laborales de los trabajadores del sector se pudo conocer que cuentan con un playón para guardar camiones y maquinaria, herramientas e insumos, baños, vestuarios, pañoles, seguridad y videovigilancia. En relación a los recursos humanos del área se puede estimar que la actividad de recolección de residuos cuenta con 141 empleados: un chofer por camión y dos acompañantes que se encargan de recolectar los residuos.

Por su parte, el Secretario destacó que “el material humano es impresionante, muy idóneo, de mucha calidad y hay que aprovechar esa fuerza laboral para volcarla a la calle y continuar con la optimización del servicio que le brindamos al vecino”⁴⁰.

Concluyendo este apartado de análisis podemos señalar una serie de aspectos relevantes: principalmente, a partir de lo comentado sobre la situación actual en Quilmes, se resalta el interés por parte del gobierno local de mejorar el escenario sanitario y ambiental a través de la implementación del Programa. En consonancia, teniendo en cuenta

³⁷ Fuente: Compromiso Quilmes Limpio consultada en Julio 2022

<https://quilmes.gov.ar/compromisos/compromiso.php>

³⁸ Fuente: Página web del Municipio de Quilmes consultada en Julio 2022

https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3617

³⁹ Nota publicada en el portal web de Quilmes “A1noticias” consultada en Septiembre 2022.

⁴⁰ Ídem nota 28.

que el municipio debe “repartir” el presupuesto anual entre las áreas de gobierno resulta un punto a destacar que la partida presupuestaria destinada al área de servicios públicos promedie, desde el año 2016, un 22% del total. Por lo tanto, se evidencia la intención por parte del municipio de atender las demandas generadas a causa del incremento sostenido de RSU en el territorio.

En cuanto al financiamiento del Programa, podemos concluir que este tiene un carácter mixto. El mismo se costea con aportes externos, a través de entidades bancarias, programas nacionales y organismos internacionales (como el BID), e internos mediante inversiones directas de la propia Secretaría utilizando el presupuesto asignado.

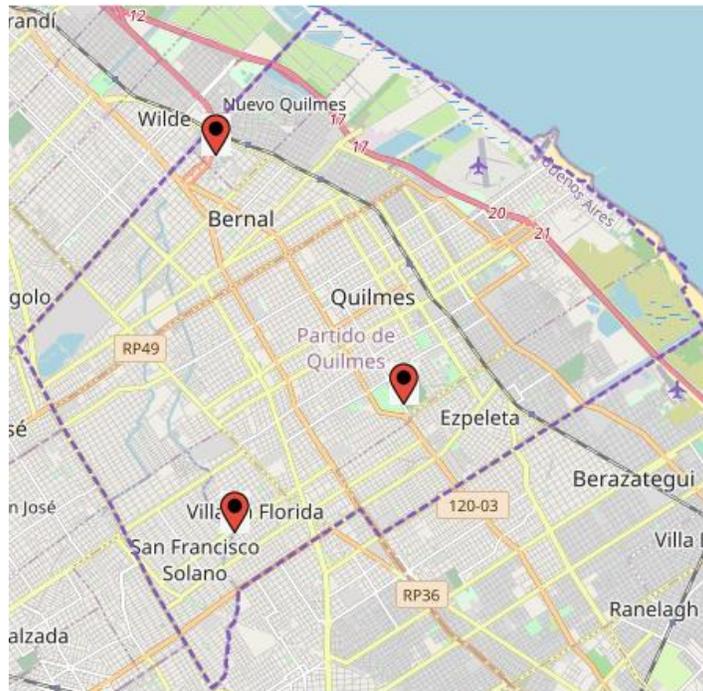
3.4. Análisis de los problemas de la política

A partir del relevamiento de información inherente al Programa “Quilmes Limpio” a través de fuentes secundarias y del trabajo de campo realizado, se pudo identificar que aún existen algunos ejes fundamentales a mejorar con respecto al mantenimiento e higiene urbana. Ellos son: a) la persistencia de basurales y microbasurales a cielo abierto, b) la escasa presencia de barrenderos desarrollando su labor y los esporádicos trabajos con maquinaria pesada que lograrían una limpieza más profunda, y c) el sistema de recolección de residuos no llega a todo el territorio.

Para comenzar, más allá del énfasis puesto en su erradicación, aún existen basurales y microbasurales a cielo abierto. En el mapa del municipio de Quilmes que está a continuación se marcaron aquellos que han sido identificados y visitados para la realización

de esta investigación. No obstante, esto no significa que sean los únicos que existen en el distrito.

Mapa 2. Basurales en Quilmes



Fuente: Elaboración propia en base al mapa del Municipio de Quilmes.

Durante las visitas a los sitios señalados en el mapa se pudo observar que aún se encuentra un gran volumen de residuos acumulados que encuentran su fin en los arroyos del distrito, contribuyendo a su contaminación, o bien generan los microbasurales mencionados. Para ejemplificar, a continuación, se detallan dos zonas que fueron visitadas.

En primer lugar, se encuentran las fotografías tomadas en el arroyo “Las Piedras” situado en San Francisco Solano que reflejan la persistencia de residuos y evidencian la

contaminación del arroyo y el carente servicio de recolección de residuos en la zona (para más detalles véase anexo C).

Ilustración 1. *Basural en el Arroyo "Las Piedras" - S. F Solano*



Fuente: Fotografía propia.

En este sitio se pueden encontrar residuos de todo tipo: domiciliarios, animales muertos, plástico, ramas, autopartes de vehículos, etc. Estos producen la obstrucción de los drenajes y convierten al arroyo en un foco infeccioso para todos pero aún más para los barrios humildes que se encuentran en su proximidad.

En segundo lugar, se observa la situación actual en el microbasural de Quilmes Este. Allí, durante el trabajo de campo, se percibió una gran cantidad de residuos de forma constante como lo reflejan las imágenes a continuación:

Ilustración 2. *Microbasural en Quilmes Este*





Fuente: Fotografía propia.

Estas imágenes se repiten cotidianamente en los sitios señalados porque el servicio municipal de recolección no llega a todos los barrios del territorio quilmeño de forma adecuada (Diario San Francisco⁴¹). A su vez, a través del encuentro con los vecinos de aquellas zonas, se pudo advertir que las tareas de barrido y limpieza se desarrollan con poca frecuencia. Un ejemplo de ello es la nota publicada por el portal “Cuatro Medios”⁴² sobre la acumulación de residuos en las calles de Ezpeleta Este que también propicia la obstrucción de bocas de tormenta. Además, los mismos residentes agregaron que algunos habitantes de los barrios no colaboran con la higiene en los espacios públicos. Esto último

⁴¹ Portal digital “Diario San Francisco” consultado en Agosto 2022: <https://www.diariosf.com/crecen-los-reclamos-por-falta-de-recoleccion-en-el-distrito/>

⁴² Portal digital “Cuatro Medios” consultado en Agosto 2022: <https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/quilmes-basura-acumulada-calles-ezpeleta/20220202211218016732.html>

también se evidencia a través de las publicaciones de los medios digitales como “Primer Plano Quilmes”⁴³, “Cuatro Medios”⁴⁴ y “Solano Expreso”⁴⁵ donde los vecinos denuncian y comentan el drama de vivir en las cercanías de un basural. En dichas notas también se señala un problema frecuente: las empresas que vuelcan sus residuos en los basurales evitando así el sistema formal del manejo de RSU.

En contraposición a lo expuesto, los vecinos de Quilmes Centro expresan que notan la presencia de barrenderos realizando tareas de limpieza y se realizan actividades de poda programadas. En la misma línea, mencionan estar conformes con el servicio de recolección de residuos ya que funciona correctamente, al menos en el corriente año.

Concluyendo, a través del análisis realizado puede evidenciarse que aún persisten problemas en materia de RSU que no pueden subsanarse y, además, dentro del municipio conviven distintos modos de gestión de RSU que se emplean de manera diferente dependiendo la zona que se esté tratando. Por lo cual, los mecanismos de acción y las estrategias empleadas en un sector del municipio varían de uno a otro.

Por lo tanto, el municipio de Quilmes se encuentra con una serie de desafíos que debe tomar en cuenta para mejorar su gestión. En principio, debe hacer énfasis en la actividad

⁴³ Portal digital “Primer Plano Quilmes” consultado en Agosto 2022:
https://primerplanoquilmes.com/menu/articulo/id_4745/tiran-de-todo-el-drama-que-viven-vecinos-de-bernal-al-estar-cerca-de-un-basural

⁴⁴ Portal digital “Cuatro Medios” consultado en Agosto 2022:
<https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/quilmes-oeste-vecinos-denuncian-descarga-basura-cielo-abierto/20220214102153016783.html>

⁴⁵ Portal digital “Solano Expreso” consultado en Agosto 2022:
<https://www.solanoexpreso.com.ar/actualidad-medio-ambiente-solano-brown-solano-quilmes-almirante-brown-quilmes/denuncian-vuelco-de>

de barrido y limpieza a lo largo y a lo ancho del territorio ya que son acciones fundamentales para tanto para la higiene de los desagües y bocas de tormenta como para mantener el espacio público. De esta manera, se impide la obstrucción de los mismos, se evita el anegamiento de las calles en caso de lluvias y se previene la acumulación de RSU. Asimismo, pese al incremento de la flota de camiones destinada a la recolección de residuos que llevó a cabo el gobierno local⁴⁶, el municipio debe revisar y/o ajustar la logística empleada en el sistema de recolección de residuos para garantizar el pleno servicio en todo el distrito. De esa manera, se busca desincentivar el acopio de RSU en los basurales y, en consecuencia, se evita que se lleve a cabo la práctica de la quema para disminuir el volumen de residuos concentrados y así “deshacerse” de ellos.

Con respecto al arroyo, si bien desde la órbita de la Municipalidad se desarrollaron jornadas de limpieza en el Arroyo Las Piedras para prevenir desbordes hídricos y eventuales inundaciones, tomando en cuenta lo expuesto por las fotografías que se presentaron, se deben reforzar y extender en el tiempo los trabajos realizados para cumplir el objetivo.

Por último, cabe destacar que existe otro problema en cuanto a la política pública analizada y es la falta de comunicación estratégica hacia la ciudadanía acerca de los Programas implementados. Por ejemplo, desde la Municipalidad se implementó el Programa “Quilmes Recicla” pero no se dio a conocer de forma masiva a través de los

⁴⁶ Página web oficial del Municipio de Quilmes: <https://quilmes.gov.ar/gestion/quilmeslimpio.php>

canales oficiales del distrito para generar un mayor alcance y promover la participación ciudadana, y tampoco fue replicado en otras zonas del municipio.

3.5. Análisis integrador

En este apartado se plasma un análisis integrador a partir de lo expuesto en los tres niveles analizados anteriormente en este capítulo. Para ello, se retoman los siguientes ejes analíticos: a) político-organizacional, b) recursos y finanzas y c) problemas de la política pública.

En primer lugar, se puede afirmar que existen varios aspectos a destacar del Programa “Quilmes Limpio”. Principalmente, uno de ellos es el cumplimiento del compromiso electoral en materia medioambiental ya que en base a dicho compromiso se generó el Programa analizado. En la misma línea, se destaca el vínculo establecido entre los objetivos expresados desde la Intendencia y el Plan GIRSU establecido desde el gobierno nacional que persigue el manejo integral de los RSU.

También es importante remarcar que las metas establecidas por el Programa se encuentran bajo evaluación desde el mismo municipio a través de una serie de procesos técnicos, administrativos y de gestión que involucran a distintas áreas del gobierno municipal y, muchas veces, de los gobiernos provincial y nacional⁴⁷. Esta acción demuestra transparencia y legitima el trabajo del gobierno local demostrando a la ciudadanía qué se hizo y qué se pretende lograr en materia de RSU durante la gestión.

⁴⁷ Fuente: Municipio de Quilmes consultado en Septiembre 2022.

En función del análisis de caso, en el partido de Quilmes puede observarse que el servicio de recolección de residuos se organiza de dos maneras distintas que se complementan entre sí. Es decir, en las zonas de Quilmes Centro, Ezpeleta Este y Bernal cuentan con contenedores receptores de residuos por lo cual la recolección se realiza con camiones de carga lateral y brazos aptos para su levantamiento mientras que en el resto del municipio la recolección de residuos se realiza manualmente por empleados de Servicios Públicos con camiones “cola de pato”⁴⁸. Este servicio, según se pudo conocer a través de las entrevistas realizadas a los vecinos durante el trabajo de campo, funciona de manera regular sin sobresaltos en la mayoría del partido.

Actualmente, la ciudad cuenta con 47 camiones para el servicio de recolección de residuos con una población estimada que supera los 700.000 habitantes. Es decir, se estima que hay 1 camión por cada 14893 habitantes y el mismo se encarga de brindar el servicio en 3700 hogares (aproximadamente) recolectando los 875.000 kg/día que se generan en el municipio. Vale aclarar que este dato contempla a la totalidad del territorio, pero, como se comentó, el servicio no llega a todos los barrios.

En sintonía, si bien la cantidad de camiones se ha incrementado en la gestión de Mendoza aún se debe continuar gestionando para incrementar la flota y brindar un servicio eficiente y de calidad en toda la extensión del distrito. De esta manera, se evita la concentración de residuos, el crecimiento de los basurales y la contaminación que estos generan del suelo, aire y agua.

⁴⁸ Se trata de camiones con una abertura en su parte trasera donde contienen los residuos que son dispuestos allí por los empleados de servicios públicos del Municipio.

Sin embargo, no solo se trata de contar con el equipamiento adecuado para la realización del servicio, sino que también, con el fin de lograr un municipio sustentable, deben estar dadas las condiciones para el tratamiento y disposición final de aquellos residuos recolectados. El Municipio de Quilmes es uno de los partidos del conurbano que envía sus desechos a la CEAMSE y, como ya se comentó, el volumen de residuos enviados creció de manera sostenida en los últimos años. Actualmente, esto representa un gasto para el gobierno local no solo por los servicios de tratamiento y disposición sino también en logística, transporte y combustible (que aumentan la contaminación ambiental) y, además, se contribuye al uso de la capacidad del relleno sanitario que ya se encuentra llegando a su límite⁴⁹. No obstante, dichos recursos monetarios podrían ser ahorrados si se dispusieran estrategias integrales para el manejo de RSU que contemplen el ciclo completo de los residuos, es decir, desde su origen. Por ejemplo, a través de la implementación del sistema de recolección diferenciada se podría reducir la cantidad de RSU enviados a destino final en la CEAMSE y se minimizaría el gasto por tratamiento y disposición final.

En la actualidad, el Municipio se encuentra construyendo el Complejo Socioambiental “EcoParque Quilmes” (con financiamiento del BID), que permitirá avanzar hacia una gestión sustentable de los residuos y amigable con el ambiente ya que contará con seis plantas de tratamiento y una de transferencia. Estas plantas apuntan a utilizar los residuos separados por clasificación y pretenden disponerlos adecuadamente⁵⁰. Por ejemplo, se

⁴⁹ Círculo de Políticas Ambientales (2019).

⁵⁰ Fuente: página oficial del Municipio de Quilmes consultada en Julio 2022
<https://quilmes.gov.ar/compromisos/compromiso.php>

separarán los materiales reciclables, se comercializarán papeles y cartones a industrias papeleras, etc. Sin embargo, aún el Complejo no se encuentra en funcionamiento, más allá que el compromiso municipal estipuló su puesta en marcha en el segundo semestre del año 2021⁵¹.

Aun sin el Complejo Socioambiental en funcionamiento, es importante destacar que se encuentra vigente el Programa “Quilmes Recicla”⁵² para integrar a las cooperativas de recicladores urbanos que funcionan en el municipio. El mismo arrancó en el año 2021 concentrando las “campanas de reciclado” en el centro de la ciudad donde los vecinos pueden acercarse a dejar los residuos reutilizables. En lo material, se colocaron otros contenedores para disponer los residuos separados en origen y materiales reciclables. Por su parte, las cooperativas que trabajan en la ciudad se encargan de retirarlos de dichas campanas y los trasladan a sus centros propios de separación y clasificación para luego comercializar el producto obtenido. Si bien el Programa apenas tiene un año desde su entrada en vigencia y aún no se conocen estudios que puedan evaluar el impacto que produjo, el mismo permite analizar que dentro del municipio hay zonas donde se plantea una estrategia distinta para la gestión de RSU en combinación con el servicio de recolección y mantenimiento urbano brindado desde el gobierno local.

Este Programa busca, en principio, disminuir la cantidad de residuos enviados a la CEAMSE contribuyendo al cuidado del ambiente y, además, promueve el reciclado con

⁵¹ Ídem nota 48.

⁵² Sitio web del Municipio de Quilmes consultado en Septiembre 2022:
https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=2946

inclusión social otorgando puestos de trabajo. Sin embargo, “Quilmes Recicla” no se dio a conocer de forma masiva a través de los canales oficiales del distrito para generar un mayor alcance y promover la participación ciudadana, y tampoco fue replicado en otras zonas del municipio.

Para finalizar, tomando en cuenta lo expuesto en este capítulo y el trabajo de campo realizado, se puede inferir la necesidad de contar con una política pública a largo plazo que reivindique un modelo de gestión integral con inclusión social que abarque los distintos eslabones del ciclo de los RSU procurando la recuperación de aquellos materiales reciclables y generando conciencia acerca de la importancia del cuidado del ambiente. De esa manera, no solo se genera un ahorro económico que puede ser destinado a otros fines sino que, en línea con el compromiso municipal y nacional, mientras se le da solución al problema estructural de la basura, se generan puestos de empleo y se contribuye ampliamente al cuidado del ambiente.

Capítulo 4

Aportes e insumos a la política Programa “Quilmes Limpio”

En este capítulo se plasman las diversas opciones e insumos que se analizaron como posibles soluciones a la política pública Programa “Quilmes Limpio”. En primer lugar, se realiza una presentación de aquellas políticas públicas implementadas por gobiernos locales argentinos que resultaron “exitosas”. Allí, se esbozan los distintos métodos utilizados y las ventajas que posee cada uno. Luego, se realiza una síntesis con aquellos modelos de gestión que podrían implementarse en el Municipio de Quilmes. Finalmente, se enuncia una serie de aportes y recomendaciones al Municipio de Quilmes donde se detallan las características posibles de incorporar en la gestión local quilmeña con el fin de atender y subsanar la problemática de los RSU.

4.1. Opciones e insumos de políticas de gestión de residuos y mantenimiento e higiene urbana municipal

A partir del análisis del Programa “Quilmes Limpio” y tras reconocer sus defectos y virtudes, en esta sección se plasma una serie de políticas públicas implementadas por gobiernos locales argentinos en materia de gestión de RSU que podrían replicarse en el municipio de Quilmes. En ese sentido y, con el fin de proponer opciones e insumos que puedan mejorar el Programa, se valoraron los casos de: a) Olavarría: “Programa Giro”; b) Morón: “Tu día verde”; c) La Plata: Recolección diferenciada; d) CABA: “BA Recicla”;

y, e) Área Metropolitana de VIRCH-Valdés: Método de regionalización. Estos casos fueron seleccionados por los efectos que lograron y por haber sido reconocidos tanto por diversos investigadores especialistas en el tema como por la opinión pública como “exitosas” en la gestión de sus territorios.

Las primeras cuatro opciones mencionadas, en dichos municipios llevan adelante un sistema de recolección diferenciada de RSU, con las particularidades de cada caso, promoviendo la separación de residuos en origen, es decir, en los domicilios de los ciudadanos. En el caso del método de regionalización, el mismo se basa en compartir la gestión de los RSU con municipios aledaños.

En primer lugar, se puede destacar como una buena práctica la política de recolección diferenciada puesta en marcha en Olavarría, a partir del Programa de Gestión Integral de Residuos Olavarría (GIRO) enmarcado en el Programa “Repensando el Reciclaje” de la Fundación Deltterra. La misma consiste en pautar, desde el municipio, días y horarios para la recolección de diferentes residuos los cuales están divididos en tres corrientes: reciclables, compostables y basura. Por ejemplo, los días jueves se recolectan los residuos compostables. Ese día cada vecino debe sacar únicamente sus residuos compostables y habrá un camión especial que pasará a recolectarlos. De esta manera, se discrimina por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior. Los residuos reciclables van a una planta especial de clasificación ubicada dentro del relleno sanitario de la ciudad donde se separa y se acopia según el material. Los compostables se dirigen a una planta de

compostaje también en el relleno y la basura, como no se puede tratar ni recuperar, procede a enterrarse.

Para la realización de esta práctica, es importante optimizar la recolección, ya sea mediante la adecuación de rutas, capacitación del personal, utilización de herramientas informáticas y elección de equipamiento adecuado y, sobre todo, se apela a la responsabilidad de cada vecino para contribuir a que la ciudad sea un lugar más limpio y sano⁵³.

En segundo lugar, el Programa “Tu día verde” en Morón funciona de manera similar al “Programa Giro” comentado recientemente. Este, se caracteriza por plantear un esquema de recolección diferenciada de residuos reciclables secos que funciona los miércoles de 19 a 21 horas mediante un servicio municipal. Ese día, en el horario habitual de recolección de residuos en cada barrio, el camión recolector recoge los residuos reciclables de las casas de los vecinos y los lleva a las Cooperativas de Recuperadores Urbanos para su clasificación. De esta manera, se busca disminuir la cantidad de basura que se envía a la CEAMSE para su disposición final⁵⁴.

En tercer lugar, el municipio de La Plata también se distingue por su programa de recolección diferenciada en domicilio, en sintonía con Olavarría y Morón. En este caso, la implementación comenzó como programa piloto en 2009 y se extendió a todo el territorio en el año 2012. Los residuos reciclables son recogidos por zonas por una empresa privada

⁵³ Fuente: Municipio de Olavarría consultada en Junio 2022. <https://giro.olavarria.gov.ar>

⁵⁴ Fuente: Municipio de Morón (2021)

y encuentran su destino en seis cooperativas de recuperadores urbanos que trabajan en galpones provistos por el gobierno municipal y luego son vendidos a empresas que los reciclan y convierten en nueva materia prima. Estos deben ser sacados en bolsas verdes y solo por la mañana. Con respecto a los residuos húmedos y no habituales (escombros, restos de poda y cosas en desuso) son recolectados por zona en el horario establecido por el municipio⁵⁵.

Por lo tanto, mediante este tipo de prácticas de recolección diferenciada se busca incentivar a la población a separar los residuos en sus viviendas con el fin de contribuir con la tarea de clasificación y minimizar el volumen de residuos destinados al relleno sanitario.

En cuarto lugar, se puede citar al Sistema de Recolección Diferenciada que depende del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro del mismo se encuentra el plan de reciclado “BA Recicla”, cuyo objetivo es fortalecer la gestión social del sistema y mejorar la infraestructura de disposición, recolección y tratamiento de los residuos. Este plan tiene como propósito que todos los vecinos cuenten con un contenedor verde o campana verde cerca de sus casas para desechar los residuos reciclables limpios y secos. Además, CABA cuenta con Puntos Verdes fijos que, además de recibir los RSU secos (papeles, cartones, vidrios y plásticos), reciben otros tipos de residuos como pilas, aceites y, en algunos casos, residuos compostables⁵⁶.

⁵⁵ Fuente: Municipio de La Plata (2022) consultada en Junio 2022.

<https://www.laplata.gob.ar/#/gobierno/programa/ejes?categoria=gestionResponsable>

⁵⁶ Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consultado en Agosto 2021.

<https://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde-1/noticias/conoce-el-plan-de-reciclado-de-la-ciudad-ba-recicla>

Dicho sistema también posee un modelo de gestión social de residuos secos (reconocido en toda la región) compuesto por 12 cooperativas y 6.500 trabajadores entre recuperadores urbanos, promotoras y operarios de logística y de Centros Verdes⁵⁷. En relación a esto, a partir del año 2002, la Ciudad puso en marcha un programa que consideró la integración de los recuperadores urbanos al circuito formal de trabajo con el fin de mejorar su calidad de vida. Esta formalización tuvo una serie de características importantes entre las que se destacan: la percepción de un ingreso fijo, la incorporación de las herramientas de trabajo necesarias, uniformes y la adecuación de la metodología de sus tareas. También, se les garantizó el acceso al sistema de salud mediante una obra social, se les brindó asistencia a través del servicio de guarderías para aquellos que tengan menores a su cargo⁵⁸.

En quinto lugar, el modelo de regionalización llevado a cabo por los municipios de la región VIRCH-Valdés de la Provincia del Chubut (Trelew, Gaiman, Rawson, Veintiocho de Julio, Dolavon y Puerto Madryn) consiste en compartir la gestión de los residuos sólidos urbanos, en una o más etapas, para brindar una solución conjunta. Esto quiere decir que, se distribuyen las cargas de las inversiones iniciales de infraestructura entre varios actores públicos, abaratan los costos de operación y mantenimiento, y facilitan la ubicación de un lugar apto para la disposición final de los residuos por la amplitud del área de influencia.

⁵⁷ Centros de acopio y clasificación de materiales reciclables que son cogestionados entre las cooperativas y el Estado local.

⁵⁸ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consultado en Agosto 2022:

<https://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublicoehigieneurbana/noticias/dia-del-recuperador-urbano-su-rol-en-el-sistema-de-reciclaje#:~:text=Sus%20tareas%20consisten%20en%20dictar,las%20cooperativas%20de%20recuperadores%20urbanos.>

El esquema empleado es el siguiente: reducción y separación en origen, recolección diferenciada, planta de tratamiento y allí los clasifican los residuos. Si es reciclable se envía a la industria para la generación de un nuevo producto y si no lo es, encuentra su destino en el relleno sanitario. Desde el año 2013 se han recuperado más de 8.000 toneladas de material reciclable y también se han procesado más de 360.000 toneladas de residuos⁵⁹.

A continuación, en la Tabla 4, se destacan las mayores virtudes de cada sistema de gestión elegido y sus particularidades.

Tabla 4. Opciones de métodos de gestión

Municipio	Método	Implementación	Ventajas
Olavarría	Recolección diferenciada de residuos en domicilio.	Pautar días y horarios. RSU divididos en 3 corrientes: reciclables, compostables y basura. Recolección por camión especial.	Se discrimina por tipo de RSU en función de su tratamiento y valoración posterior. Incluye residuos compostables que representan un significativo porcentaje. Reducción de RSU a disposición final.
Morón	Recolección diferenciada de residuos reciclables secos en domicilio.	Funciona los miércoles de 19 a 21hs. Los residuos recolectados son llevados a las Cooperativas de Recuperadores Urbanos para su clasificación.	Reducción de RSU a disposición final en CEAMSE. Inclusión social.

⁵⁹ Consorcio Público Intermunicipal de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos - Región VIRCH-Valdés de la Provincia del Chubut consultado en Junio 2022: <https://consorciogirsu.com.ar>

La Plata	Recolección diferenciada en domicilio.	Empresa privada recolecta los residuos reciclables y los lleva a seis cooperativas de recuperadores. Utilizar bolsa verde.	Reducción de RSU a disposición final en CEAMSE. Inclusión social.
CABA	Recolección diferenciada a través de contenedores y campanas verdes.	Los vecinos depositan los residuos reciclables limpios y secos que luego serán recolectados y clasificados por cooperativas y trabajadores urbanos.	Reducción de RSU a disposición final en CEAMSE. Inclusión social: integración de los recuperadores urbanos al circuito formal de trabajo. Espacios de capacitación. Talleres.
Área Metropolitana VIRCH-Valdés	Regionalización de la gestión de RSU.	Compartir la gestión de los RSU, en una o más etapas, para brindar una solución conjunta. Sistema mixto de recolección: municipal /privado	Abaratar costos de operación y mantenimiento. Facilitar la ubicación de un lugar apto para la disposición final de los RSU por la amplitud del área de influencia. Distribuir las cargas de las inversiones iniciales de infraestructura.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las experiencias comentadas anteriormente, existen estudios (Bertolino, 2007; D'hers y Shammah, 2014; Schejtman y Cellucci, 2014 y Gutiérrez, 2015) que identifican a un número de distritos municipales que han avanzado más que otros en la implementación del modelo GIRSU. Por lo tanto, a través de estos análisis de casos

podemos mencionar como “exitosos” los planes llevados a cabo por CABA y los municipios de La Plata y Morón (Gutiérrez, 2017: 241). Estos distritos mencionados se han propuesto llevar adelante el modelo GIRSU en sus territorios y es considerada una de sus banderas de gestión. Cabe mencionar que en los últimos años han logrado significativas mejoras en el sistema de gestión de RSU.

En CABA, siguiendo a Gutiérrez (2017) –en un estudio de caso comprendido entre 2004 y 2015) –, se logró reducir la disposición final desde el año 2012 en adelante y esto se debe a la instalación de plantas de tratamiento y a la práctica de recolección diferenciada. Esta última actividad ha ganado terreno en virtud del fuerte trabajo realizado por los recuperadores urbanos en el distrito. Estos, organizados en cooperativas, recolectan los residuos reciclables previamente separados en origen en zonas preasignadas por el gobierno de la Ciudad para luego clasificar y vender los materiales recuperados en plantas construidas, equipadas y mantenidas por el gobierno (los ya mencionados “Centros Verdes”). Actualmente, en CABA, el trabajo de los recuperadores urbanos (reunidos en cooperativas de reciclaje) es el eslabón fundamental del sistema de reciclaje ya que cumple un papel muy importante en la conservación del ambiente (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2021).

El municipio de Morón, según menciona Gutiérrez (2017), fue precursor en la creación de un programa de recolección diferenciada en el domicilio con una importante participación de recuperadores urbanos. Esta política pública comenzó como programa piloto en 2009, en el marco del programa municipal de presupuesto participativo, y fue

extendido a todo el territorio en marzo de 2013 a través del Programa “Tu día verde”. Hasta el año 2017, los residuos reciclables eran recogidos por un servicio municipal. Una parte se destinaba a un galpón construido por el municipio en el que una cooperativa de recuperadores clasificaba y vendía por cuenta propia los distintos materiales y, la parte restante, es enviada a las llamadas plantas sociales de la CEAMSE donde trabajan cooperativas de recuperadores informales (Gutiérrez, 2017: 254). De esta manera, Morón logró reducir la cantidad de residuos enviados a disposición final en la CEAMSE, aunque de manera más moderada que CABA.

Por último, el municipio de La Plata también distinguido por su programa de recolección diferenciada en domicilio logró recuperar una cantidad importante de los RSU generados mientras que su disposición de residuos en la CEAMSE se redujo considerablemente (Gutiérrez, 2017: 254).

En relación con la implementación de estas políticas públicas, en algunos municipios argentinos se encuentra en funcionamiento un sistema de multas y sanciones a ciudadanos, comercios y empresas que incumplan las normas establecidas para el cuidado del ambiente y en consonancia con la gestión de RSU. Por ejemplo, el partido de La Plata dispuso de inspectores que realizan controles en la vía pública que, en caso de contemplarlo, sancionarán a quienes no cumplan con la ordenanza vigente y saquen la basura fuera de horario o quienes generan residuos voluminosos en espacios públicos. Además, se acercará folletería e información útil para comunicar los días y horarios de recolección de residuos⁶⁰.

⁶⁰ Fuente: Portal InfoCielo consultado en Noviembre 2022. <https://infocielo.com/residuos/habra-sanciones-quienes-saquen-residuos-fuera-horario-la-plata-n731252>

En la misma sintonía se encuentra el municipio de Berazategui. En este caso, se sancionará a aquellas personas que arrojen basura en la vía pública con multas que pueden ascender hasta los \$300.000⁶¹. Por su parte, la Ciudad de Córdoba multará a los comercios y actividades que producen bienes o brindan servicios, considerados grandes generadores, que no estén inscriptos en el registro como tales, usen los contenedores públicos, incineren basura o la viertan en un basural a cielo abierto⁶².

Concluyendo este apartado, se puede señalar que las ciudades más pequeñas en términos de densidad poblacional, como Olavarría y Morón, al igual que aquellas que poseen un mayor número de habitantes, como La Plata y CABA, pudieron ajustar, en mayor o menor medida, la gestión de RSU en pos de implementar una mirada integral en la gestión de RSU. En consecuencia, si bien los recursos financieros y la densidad poblacional de cada municipio son ejes importantes para el despliegue de políticas públicas, estos casos pueden considerarse como “exitosos” ya que sus objetivos de minimización en la cantidad de RSU enviados a disposición final, participación ciudadana e inclusión social están siendo cumplidos. Por esta razón, el municipio quilmeño podría considerar aquellas cuestiones que proponen las otras ciudades y potenciar su Programa “Quilmes Recicla” al articularlo con el Programa “Quilmes Limpio”. Ambos deberían trabajar mancomunadamente para lograr convertir al municipio en un nuevo “caso exitoso” en la región.

⁶¹ Fuente; Ordenanza N° 2046/91 del Municipio de Berazategui. <https://berazategui.gob.ar/noticias/severas-sanciones-para-quienes-arrojen-basura-en-la-via-publica/>

⁶² Fuente: Portal “La voz del interior” consultado en octubre 2022. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/multas-de-hasta-8-millones-a-los-comercios-que-no-tengan-su-propia-gestion-de-residuos-en-cordoba/>

4.2. Aportes y recomendaciones al Municipio de Quilmes

En función de lo comentado en el apartado anterior, en esta sección se plasma una serie de aportes y recomendaciones al Municipio de Quilmes, tomando como puntos de partida aquellas políticas públicas puestas en funcionamiento por otros gobiernos locales argentinos. En ese sentido pueden distinguirse los siguientes niveles de aportes:

1. Promotores y promotoras ambientales – EcoPuntos

Haciendo foco en las políticas públicas implementadas para la gestión integral de los RSU, siguiendo lo planteado por CABA, Quilmes podría adoptar la idea de contar con espacios abiertos a la comunidad donde se pueda ahondar sobre la temática del reciclaje. Si bien cuenta con los EcoPuntos donde la ciudadanía puede informarse con los promotores y promotoras ambientales sobre qué residuos llevar y en qué estado debe entregarlos, aquí se hace referencia a la posibilidad de fomentar el encuentro en talleres o charlas. Esto se puede potenciar articulando la dinámica con instituciones como Escuelas, Universidades, Edificios municipales, Organizaciones No Gubernamentales, etc. Estas actividades, brindadas por especialistas en la temática, permitirían trasladar a los ciudadanos la importancia que contiene la tarea del reciclaje y en función de ello, dar a conocer qué actividades pueden realizar para colaborar con la causa.

2. Sistema de recolección diferenciada

Por otro lado, una de las opciones a tener en cuenta es la implementación del servicio de recolección de residuos de forma diferenciada como lo han hecho los municipios de La

Plata, Morón y Olavarría. Con respecto a esta práctica, Quilmes podría proponer una prueba piloto donde una vez a la semana el camión recolector solo recoja aquellos residuos que son posibles de ser reciclados. Sin dudas, para que la actividad logre su cometido, la misma tiene que estar vinculada a una fuerte estrategia comunicativa, clara y concisa, para llegar a la mayoría de los vecinos, como lo hace CABA.

En el caso del Gobierno de la CABA utiliza la publicidad en los medios masivos de comunicación (TV, plataformas digitales y redes sociales) para explicarle brevemente a la ciudadanía qué residuos son reciclajes, cómo deben separarse y a dónde pueden entregarlos para su posterior reciclaje. En Quilmes, esta misma estrategia puede llevarse a cabo de diversas maneras: una de ellas es a través de las redes sociales oficiales del municipio que tienen mayor llegada a la población. También, sería útil contar con los y las promotoras ambientales que colaboran en los EcoPuntos para el reparto de folletos explicativos acerca de cómo deben separarse y limpiarse los residuos. Y, por último, sería de gran ayuda utilizar los espacios públicos permitidos para pegar afiches con imágenes ilustrativas que también contengan la información necesaria.

De esta manera, se lograría disminuir el porcentaje de residuos enviados a disposición final en la CEAMSE y se facilitaría, luego, la tarea de separación en el Complejo Socioambiental que está en plena construcción en el partido de Quilmes.

Además, para finalizar, siguiendo el ejemplo de CABA, en el municipio quilmeño podría sumar de manera formal (con todo lo que eso conlleva) a las cooperativas de

reciclado que funcionan en el territorio para que las mismas se ocupen, ya bajo la órbita de la estructura municipal, de la separación y clasificación de materiales reciclables.

3. Aplicación de sanciones: sistema de multas a vecinos, empresas y comercios

Una buena práctica a replicar en el distrito es la aplicación de multas llevada a cabo por los municipios de La Plata, Ciudad de Córdoba y Berazategui. Estos mecanismos de control pueden ser útiles para sancionar los comportamientos inadecuados para preservar la higiene en las calles de la ciudad. También, a partir de ellos se podrá realizar un análisis de la cantidad de infractores y las zonas frecuentemente comprometidas para, luego, evaluar posibles modificaciones en las políticas públicas implementadas con el fin de mejorar la toma de decisiones.

Fundamentalmente, en Quilmes, más allá de las sanciones a los ciudadanos, podría implementarse un sistema de multas para las empresas o comercios que vuelcan los excedentes o residuos producidos en los basurales o arroyos (como se pudo conocer a través del relevamiento de medios y el trabajo de campo). De esta manera, las compañías evitan el gasto de recursos financieros destinados al tratamiento adecuado de los residuos pero contribuyen al incremento de la contaminación en el territorio.

Reflexiones finales

En función del presente trabajo de Prácticas Profesionales Supervisadas en el Municipio de Quilmes es posible evidenciar la importancia de la gestión de RSU y mantenimiento e higiene urbana, y la necesidad de generar estrategias que se ajusten a la problemática actual. Esta cuestión atraviesa tanto a los gobiernos locales, provinciales y nacionales como también a los organismos internacionales y la sociedad civil, lo cual se evidenció a través del breve recorrido histórico sobre los avances de esta problemática en el plano político y legal.

Mediante los informes realizados tanto de organismos internacionales (ONU – Banco Mundial) como de instituciones nacionales (Ministerios y Centros de estudios) se ha puesto de manifiesto el valor que posee la gestión de RSU y las diversas maneras de abordarla para lograr territorios sustentables. Debido al incremento sostenido de cantidad de RSU generados es necesario plasmar acciones conjuntas que, por un lado, posibiliten la adecuada gestión de los mismos y, por el otro, generen conciencia acerca de la importancia del cuidado del ambiente ya que las estimaciones establecidas por estos organismos para los próximos años no son optimistas.

Con respecto a los gobiernos municipales, entonces, se puede mencionar que existen cuatro factores que inciden en la decisión municipal de poner en marcha el modelo GIRSU. Esos factores son: 1) las capacidades presupuestarias de los municipios, 2) las oportunidades de articulación interjurisdiccionales que se les ofrecen, 3) el peso de las demandas sociales, y 4) las coaliciones políticas pro-reforma (Gutiérrez, 2017: 242). Si

bien son varios los actores e intereses en juego en el manejo de los residuos, se hace foco sobre los funcionarios locales como tomadores de decisiones. Esto se justifica en base a que los gobiernos municipales son los responsables primarios de la gestión de los RSU y ningún cambio del modelo de gestión tendrá lugar sin su iniciativa e intervención.

En la misma línea, según lo observado en el actual trabajo de investigación, podría decirse que los gobiernos locales se propondrán aplicar la nueva norma cuando tengan incentivos político-electorales y financieros para hacerlo (Gutiérrez y Alonso, 2016). Además, un factor clave es la capacidad de alineación a la agenda nacional e internacional en pos de la preservación y cuidado del ambiente, adecuándose así a la actualidad global. Sin embargo, la naturaleza y el origen de estos incentivos podrán variar según el caso, pero lo fundamental es que los mismos constituyen el punto de partida para entender por qué, ante una misma iniciativa de cambio institucional y condiciones macroestructurales comunes o semejantes, unos gobiernos se proponen y logran aplicar la nueva norma y otros no (Gutiérrez, 2017: 245). Por lo tanto, tomando en consideración que las mejoras de las gestiones de RSU y mantenimiento e higiene urbana no pueden llevarse a cabo con una política aislada o limitada y tampoco pueden ejecutarse completamente en un período de gobierno (municipal en este caso) es necesario tener en cuenta que el cuidado del ambiente y el conjunto de políticas abocadas a su fin deben ser políticas de Estado. Aquellas deben conservarse más allá del cambio de mandato y deben brindar, con un presupuesto acorde, la gestión de RSU adecuada para cada territorio.

Asimismo, es menester poner de manifiesto la necesidad de concientizar a la población sobre el impacto que generan simples acciones y para ello se deben implementar políticas públicas que logren interpelar al ciudadano para comenzar un verdadero cambio hacia una ciudad sustentable. En esa línea, sacar la bolsa de residuos en el horario pautado, no arrojar residuos en la vía pública, separar los residuos en los hogares y apuntar a la minimización del consumo de plásticos de un solo uso, son acciones que pueden influir de manera positiva en la reducción de los RSU generados y contribuyen con su aporte al cuidado del medio ambiente. De esa manera, se apela también a la responsabilidad colectiva para el bien común de la sociedad.

Para concluir, cabe destacar que el municipio de Quilmes hizo y hace un gran esfuerzo por mejorar las condiciones de higiene y limpieza en el territorio y se ha invertido en distintas áreas de la Secretaría de Servicios Públicos con el objetivo de llegar a más vecinos de Quilmes. Pero, en el partido aún persiste la acumulación de residuos y esto se debe a la falta de capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas públicas y marcos regulatorios que en su conjunto favorezcan el desarrollo de las mismas. Un Programa de gestión con el presupuesto adecuado pero con una escasa implementación y estrategia comunicacional de sus objetivos (en el caso de los EcoPuntos o Quilmes Recicla) difícilmente pueda llegar a cumplir con las expectativas. Por lo tanto, se considera relevante la evaluación de las políticas públicas al cumplirse determinados plazos con el fin de conocer en qué medida están cumpliendo sus objetivos. De esa manera, se busca mejorar

el instrumento de gestión para lograr la meta establecida optimizando, también, los recursos destinados a ellas.

Lista de referencias

Antonini, L y Lief, J (2021). “San Martín. Crisis Ambiental: El 96% de los residuos del AMBA va a parar a José León Suarez”. La izquierda Diario. <https://www.laizquierdadiario.com/Crisis-Ambiental-El-96-de-los-residuos-del-AMBA-va-a-parar-a-Jose-Leon-Suarez>

Banco Mundial (2018, 20 de septiembre). *Informe del Banco Mundial: Los desechos a nivel mundial crecerán un 70 % para 2050, a menos que se adopten medidas urgentes*. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/20/global-waste-to-grow-by-70-percent-by-2050-unless-urgent-action-is-taken-world-bank-report>

Cappa, V y Trelles, J (2017). La educación ambiental como eje de la gestión de los residuos sólidos en el ámbito universitario en F. Moreno. (Ed.), *Ambiente y desarrollo sustentable: miradas diversas* (pp. 74-82). Universidad Nacional de Quilmes. <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/58dbdb413d933.pdf>

Bilbao, C. (2018). *La Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Circulo de Políticas Ambientales. <https://circulodepoliticambientales.org/la-gestion-de-los-rsu-en-la-region-metropolitana-de-buenos-aires/>

Gutiérrez, R. (2017). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Günther, M. (Ed.), *La política del ambiente en América Latina: Una aproximación desde el cambio ambiental*

global (pp. 239-278). Universidad Autónoma Metropolitana.

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/116800>

Juarez, P. (2022): Documentos de trabajo de Prácticas Profesionales Supervisadas, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para la protección ambiental. (2004, 4 de agosto).

Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial Ley N° 25916.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25916-98327>

Lucca, L. (2016, 8 de diciembre). Quilmes: mientras se acumula la basura crece la pelea política. Diario Clarín. [https://www.clarin.com/ciudades/Quilmes-acumula-basura-crece-](https://www.clarin.com/ciudades/Quilmes-acumula-basura-crece-politica_0_SJlIBta9PXx.html)

[politica_0_SJlIBta9PXx.html](https://www.clarin.com/ciudades/Quilmes-acumula-basura-crece-politica_0_SJlIBta9PXx.html)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina (2021, 18 de junio). *Economía circular: todo junto es basura pero separado son recursos.*

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/economia-circular>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina (2022). *Gestión de residuos sólidos urbanos.* <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/control/rsu>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación Argentina. (2022). *Plan GIRSU.* <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales>

Ministerio de Desarrollo Social. (2021, 18 de mayo). *Programa Argentina Recicla.*

<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/seguridad-social/programa-argentina-recicla#ley>

Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación Argentina (2005, Septiembre). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/engirsu_-2005.pdf

Municipio de Quilmes: <https://www.quilmes.gov.ar>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2018, Octubre). Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe.

<https://www.unep.org/es/resources/informe/perspectiva-de-la-gestion-de-residuos-en-america-latina-y-el-caribe>

Paiva, V. (2005). “Modos formales e informales de recolección y tratamiento de residuos”. *Instituto de arte americano e investigaciones estéticas*, (150), 1-24.

<http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0150.pdf>

Paiva, V. (2006). “De los “Huecos” al “Relleno Sanitario”. Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires. *Revista Científica UCES*, vol. X (1), 112-134.

http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/327/De_los_huecos_al_relleno_sanitario.pdf?sequence=1

Paiva, V. (2006). “El “cirujeo”*, un camino informal de recuperación de residuos”. Buenos Aires, 2002-2003. *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 21(1).

<http://doi.org/10.24201/edu.v21i1.1266>

Pírez, P. (2009). “Las sombras de la luz”, distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la región metropolitana de Buenos Aires. EUDEBA, Buenos Aires (pp. 4-53).

Quilmes, entre la basura y el agua (2018, 30 de abril). Página 12.

<https://www.pagina12.com.ar/111582-quilmes-entre-la-basura-y-el-agua>

Reingold, J. (2013). Bailando en el Basural: Una aproximación estructural sobre la actual crisis en el manejo de residuos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2004-2013. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-038/72.pdf>

Saez, A y Urdaneta, G (2014). “Manejo de residuos sólidos en América Latina y el Caribe”. *Revista Omnia*, vol, 20(3). 1-16. <https://www.redalyc.org/pdf/737/73737091009.pdf>

Schamber, P (2016). Ciclos en la historia, economía y la sociedad. Reseña bibliográfica de “*La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*”. Ediciones UNGS, Los Polvorines, 2016, 446”, vol.27 n47. Buenos Aires. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185137352016000200005&lang=pt

Schejtman, L. e Irurita, N (2012). Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina. Documento de Trabajo N° 103. Buenos Aires. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1552.pdf>

Solda, S. (2010). Manual para el cálculo del costo de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y para el uso de la matriz de costo GIRSU. Observatorio Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Argentina: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Suárez, F. (1997). Breve historia de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. *V Congreso de Antropología Social*. La Plata. Argentina.

<https://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP3/38.htm>

Suárez, F. (2020). *Ciclo de charlas sobre Residuos Sólidos Urbanos*. [Seminario web].

OPDS. <https://www.youtube.com/watch?v=KIzYUPmWZWg>

Tagliafico, J.P. 2022. “Las fronteras de los residuos: tres movimientos para comprender la actualidad de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires”. *Revista de Estudios Sociales* 80: 97-112. <https://doi.org/10.7440/res80.2022.06>

Villanova, N (2015). “Cirujas, cartoneros y empresarios: La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989-2012)”. Colección: Investigaciones CEICS. Ediciones ryr. Buenos Aires.

Anexos

En el enlace compartido a continuación se podrá acceder a la información de los tres anexos mencionados.

Link:

<https://drive.google.com/drive/folders/1036fudhUv03K5WKvaX9MFDf-5yKH9zlF?usp=sharing>

- Anexo A: al abrir la carpeta llamada “Imágenes relevadas de medios de comunicación” se encontrarán las imágenes que evidencian la acumulación de residuos no solo en el Conurbano Bonaerense o el Área Metropolitana de Buenos Aires sino también en el resto de los conglomerados urbanos del país.

- Anexo B: al abrir la carpeta llamada “Pedido de Informe en la Secretaría de Servicios Públicos” se encontrará el pedido de informe realizado el día 24/08/22, el cual se está firmado como recepcionado por el Sr. Secretario, Sebastián García.

- Anexo C: al abrir la carpeta llamada “Registro fotográfico de puntos claves de Quilmes”, allí se encontrarán las fotos tomadas en las cinco zonas claves para la creación del registro fotográfico, el cual da cuenta de la acumulación de residuos, de forma persistente, que se halla en el Municipio de Quilmes.

Bernal, 2 de diciembre de 2022

El tribunal para el trabajo de Práctica Profesional Supervisada para la estudiante Camila Muñiz se constituye con los docentes e investigadores:

- PAULA JUAREZ
- JUAN PABLO TAGLIAFICO
- SEBASTIÁN CARENZO

Nota del trabajo: APROBADA