

RESIDUOS SOLIDOS O BASURA; CIUDADANOS O HABITANTES. ¿Un Dilema comunicacional?

Mirta Geary*

Investigadora y Profesora de la Carrera de Ciencia Política

-Una persona revuelve la basura de otro. Busca algo para poder comer. Esta persona ¿es un ciudadano?

*-Varias personas “burgan” en el microcentro los bolsones de basura de un edificio de propiedad horizontal. Se trata de una familia que busca cartón, metal o vidrio, “algo” para poder vender, pero básicamente: **comida**, que no pueden comprar. Cómo les llamaremos: ¿ciudadanos o habitantes?*

-Un comerciante deposita sus residuos fuera del horario de recolección establecido. Cómo diríamos: ¿qué no cumple con sus obligaciones de ciudadano?

- Un grupo de vecinos protesta por la suciedad que dejan los cirujas cuando rompen las bolsas. ¿Están defendiendo sus derechos de ciudadanos a una ciudad limpia?

- El gobierno municipal de la ciudad de Rosario labra actas de infracción y considera que existe “falta de compromiso de los habitantes para participar en el mejoramiento de la ciu-

dad limpia”.

- Basura, residuos, ciudadanos , habitantes, derechos, obligaciones...¿Qué línea demarcatoria existe entre estos conceptos en realidades tan contradictorias?

Los estudios acerca de las llamadas “ciudades globales” destacan la coexistencia creciente de riqueza y pobreza, de atraso y de modernidad, como una contradicción o casi una característica propia del nuevo espacio metropolitano post industrial, postfordista, postmoderno. Cada vez más se advierte este fenómeno en las megaciudades periféricas.

El dilema aquí planteado: residuos sólidos o basura, ciudadanos o habitantes, deviene de reflexionar sobre los resultados de una investigación realizada en el año 1999, donde se abordaba la problemática de los residuos sólidos de la ciudad de Rosario. Es posible plantear que el tema de investigación se centra en el marco de los compromisos que

el gobierno local ha asumido con relación al tratamiento de las cuestiones ambientales. Desde esta perspectiva se enfatiza la construcción del consenso como producto de la supuesta y aceptada relación entre estado y sociedad civil.

Formalmente se puede tomar como referencia, o como hito, la inclusión del proyecto de “Plan Rector Ambiental” -dentro del programa “Calidad Urbana”- en el Plan Estratégico de la ciudad de Rosario a fines del año 1998. De acuerdo a las consignas de participación ciudadana –sostenedoras del PER- y en el ejercicio de pensar democráticamente a **“Rosario como ciudad de todos”**, se discute durante dos años con los distintos actores involucrados. Es en el seno de las comisiones temáticas donde se aprueba la propuesta de formulación del futuro plan rector, a la luz de interminables debates con las distintas instituciones participantes.

La inclusión de este proyecto se respaldaba en el marco general de la denominada Agenda XXI, documento firmado por 179 países en el seno de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en 1992 en Río, y que comúnmente se conoce como ECO 92. Este compromiso apunta a la elaboración de agendas ambientales locales – o planes de acción- para el Siglo XXI, considerando las realidades propias de cada comunidad.

La selección del Plan rector como referencia formal no excluye por cierto, la consideración de numerosas iniciativas y acciones (pasadas y presentes) tales como foros, seminarios internacionales, programas y proyectos, que abordan desde distintas perspectivas y propósitos, el abanico de temáticas ambientales, que deberían conjugarse para así poder pensar y construir una política ambiental para la ciudad. Su tratamiento involucra, desde hace varios años a distintos tipos de actores: organizaciones ambientalistas, las universidades, al propio gobierno, al concejo municipal, a los medios de comunicación, y a la ciudadanía en general,

El análisis de estos tópicos no será abordado en este artículo, pero sí es preciso mencionar que al pensar en un criterio comparativo se debe considerar a la **dispersión** -tanto de los recursos existentes como de los aportes que pudieran efectuarse desde las distintas áreas que cuentan con conocimiento y experiencia en los temas ambientales-, como un “parecido de familia”, debido a la superposición y falta de coordinación de las diferentes iniciativas y acciones.

Notas y móviles de la investigación

El estudio fue realizado por el Con-

sejo Ambiental Rosario (CAR), organismo creado por decreto municipal a fines de 1994. Este consejo ciudadano está conformado por grupos e instituciones intermedias que se interesan por la discusión de los lineamientos para la construcción de una política ambiental en la ciudad (vecinales, universidades, colegios profesionales, asociaciones de empresarios e industriales, gremios docentes, medios de difusión, entidades ecologistas, y el propio estado municipal, representado a través de la Dirección General de Política Ambiental). Es autónomo en materia de los dictámenes, opiniones y estudios que realiza.

El organismo que financió la investigación es el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Esta agencia de Desarrollo canadiense, que favorece iniciativas que puedan ser ejecutadas por instituciones con un “alto grado de confiabilidad gerencial” en el uso de los recursos asignados. Apoya la investigación aplicada y cuenta con capacidad para convocar diferentes actores para llevar a cabo proyectos conjuntos en temas que consideran prioritarios. Trabaja con la comunidad académica e investigadores, instituciones de gobierno, organizaciones no gubernamentales y organizaciones del sector privado así como agencias de financiamiento bilaterales, bancos, fundaciones y agencias

para el desarrollo.

Uno de los objetivos de este centro es facilitar el vínculo entre los organismos de la sociedad civil y el municipio para orientarlo hacia la construcción de políticas para la solución de los problemas ambientales en las ciudades de América Latina, siendo éste el punto referencial para que el Consejo Ambiental Rosario presentara un proyecto de esta índole ante el Secretariado de Manejo del Medio Ambiente (SEMA).¹

Este desafío institucional presentaba la oportunidad para que un organismo de participación ciudadana como el CAR pudiera poner a prueba sus condiciones de mediador entre estado municipal y la comunidad, a la vez de impulsar una investigación orientada hacia la construcción de políticas para la solución de los problemas ambientales de la ciudad. La tarea se inscribe en las prácticas previas del CAR vinculado a distintas temáticas, pero básicamente a partir de su participación en el Plan Estratégico Rosario, donde luego de motorizar el proyecto del Plan Rector Ambiental materializa –con muchas expectativas– su aprobación con rango de proyecto “estratégico”

Partiendo de la base que la percepción de la problemática ambiental no es homogénea, y cubre un amplio espectro de concepciones y estrategias de solución, se pensó que la inclusión de una perspectiva ambiental en las dife-

rentes líneas estratégicas del PER estaría orientada hacia el debate de una racionalidad ambiental. En este sentido, la categoría de “racionalidad ambiental”, en términos de Leff (1998) incorpora un conjunto de valores y criterios que no pueden ser evaluados en términos de modelo de racionalidad económica, ni reducidos a una medida de mercado, y donde pensar en términos de su construcción pasa por la confrontación de intereses opuestos y por la concentración de objetivos comunes de los diversos actores sociales.

Las diferentes percepciones cobraron cuerpo a la luz del proyecto de investigación que denominamos “Campaña de concientización de la población rosarina acerca de su compromiso con el reordenamiento y sistematización de la recolección de residuos domiciliarios”. Fue presentado en mayo de 1998 y finalmente aprobado por el SEMA a fines del mismo año.²

Por ese entonces, considerábamos que Rosario, cuya población supera el millón de habitantes, presentaba un escenario urbano donde se advertía a simple vista una deuda y un conflicto: una ciudad que no ha podido resolver la relación “residuos-ciudadano” o “basura-habitante”. Advertíamos que pese a la multiplicidad de reclamos, propuestas y acciones iniciadas –tanto por parte del estado municipal, como por un número de entidades, ciudadanos y medios

de comunicación en general- el problema tendía más a agravarse que a solucionarse. Veíamos que en materia de reordenamiento de residuos sólidos era visible la despreocupación “puertas afuera”, lo que permitía interpretar que no se lograban modificar las actitudes poblacionales en cuanto al compromiso de pertenencia comunitaria. Asimismo las preocupaciones y reclamos manifestados por parte de la ciudadanía no tenían su correlato en una actitud ciudadana que implicara el sacado de la basura (propiedad privada) hacia fuera de su casa según las normativas existentes, así como un compromiso permanente acerca de lo que se usa y se tira como transeúnte. Paradójicamente, y en contraste con esto, se advertían cambios actitudinales por parte de niños y adolescentes que no son adecuadamente acompañados por los adultos. Decíamos que el problema de la limpieza de la ciudad y la recolección de residuos es uno de los que más preocupa al municipio en relación a los servicios públicos, y a menudo es tildado como un punto débil de la gestión municipal en relación a los montos invertidos. En este sentido adquiere importancia la presencia de la agencia de cooperación internacional alemana GTZ, quien a través del Proyecto Residuos Rosario (PRR), en el año 1996, inicia conjuntamente con la Municipalidad de Rosario, a través de la Dirección Gene-

ral de Política Ambiental un programa de cooperación para contribuir al mejoramiento significativo de la gestión de residuos sólidos. El PRR³ posee una categoría de máxima prioridad dentro de las políticas ambientales de la Municipalidad de Rosario y está bajo la responsabilidad del director del área.

Habiendo considerado este escenario, planteamos una serie de objetivos para nuestra investigación, que en su **generalidad** aspiraban a :

- Concientizar a la población en las cuestiones de residuos domiciliarios para modificar pautas culturales en su relación con el ambiente, en procura del mejoramiento de la calidad de vida, recuperando el compromiso solidario de pertenencia comunitaria.
- Lograr el compromiso del municipio en la implementación de las propuestas a construir desde el consenso con la participación ciudadana, integrándolas como parte de la política ambiental del Estado Municipal.

Digamos que de estas dos cuestiones la primera apuntaría a un largo plazo y la segunda a un corto o mediano plazo. Esta estimación se debía a que considerábamos que el propio municipio, al ser integrante del CAR desde su formación, y a su vez agente beneficiario del estudio, estimularía la integración de los resultados de la investigación a nivel local.

En su **especificidad** hacíamos re-

ferencia a los siguientes objetivos:

- Diseñar una campaña de reflexión acerca de la problemática de la basura en la ciudad de Rosario, en relación con la actitud ciudadana de sostener solidariamente lo comunitario.
- Definir y uniformar pautas higiénicas urbanas generales que canalicen el compromiso de todos los ciudadanos en su relación con el ambiente.
- Coordinar actividades de relevamiento y diagnóstico, articulando estudios realizados y por realizar.

El primer momento de la investigación fue pensado como una instancia de coordinación de actividades de relevamiento y diagnóstico con el estado municipal, orientado hacia la búsqueda del consenso interinstitucional.

Considerábamos que la búsqueda de consenso era una tarea compleja y por lo tanto, consultar, comparar, prestar atención, describir y articular fueron los ejes que priorizamos en la perspectiva de esta investigación, pretendiendo orientarlos hacia una propuesta que pueda confluir en una futura demanda para la toma de decisiones en el gobierno local .

Algunas actividades originarias debieron ser redefinidas a la luz de diferentes reuniones de discusión y trabajo conjunto que el Consejo Ambiental Rosario mantuvo con el PRR y la DGPA. El análisis posterior de estas prácticas , será la antesala para compren-

der las particularidades de la participación ciudadana en el marco de las cuestiones ambientales en los gobiernos locales.

Durante los meses de enero y febrero de 1999 comienzan las reuniones con los funcionarios del PRR y la DGPA. El equipo de trabajo se reúne para interiorizarlos del proyecto y para someter a discusión las actividades planteadas a la luz de la coyuntura propia del municipio y de los nuevos programas en curso que en su momento desconocíamos.

El proyecto inicial proponía el diseño e implementación de una encuesta en diferentes zonas de la ciudad de Rosario, relevando el 2% de la población, aproximadamente 4.000 familias. El objetivo de la misma era detectar niveles de compromiso comunitario de los vecinos en relación a la problemática de los residuos domiciliarios, partiendo de un estado ampliamente preocupante manifestado por la Dirección General de Política Ambiental, en cuanto al incumplimiento de las normativas vigentes (lugar, forma y horario de la disposición inicial de residuos).

El equipo de trabajo reconsidera las características de la muestra a trabajar, y se presenta una propuesta alternativa ante la DGPA y el PRR, para recabar su posición y considerar sugerencias para la elaboración del cuestionario tentativo.

Se construye entonces un modelo de encuesta para ser aplicada a 1800 familias, proporcionalmente representadas teniendo en cuenta los seis distritos recientemente descentralizados de la ciudad de Rosario (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur). El municipio desestima esta propuesta aludiendo que los problemas de comportamiento (la forma de embolsar, el lugar donde los deja y el sacado fuera de horario) de la población que pretendemos explorar ya han sido “suficientemente estudiados y detectados” y por lo tanto sostienen que nuevos estudios deberán ser direccionados en una perspectiva totalmente diferente.

En este sentido ponen a nuestra disposición varios estudios, realizados en los años 97/98 por distintas empresas consultoras, a pedido de la municipalidad, donde se contemplaban los temas en cuestión planteados.

1. Un estudio compuesto por entrevistas realizadas a porteros de edificios y diferentes grupos de ciudadanos de la zona céntrica de Rosario, considerada como *crítica*.
2. Un estudio de monitoreo acerca de experiencias piloto de separación de residuos en origen en dos barrios de Rosario.
3. Un modelo de cuestionario de entrevistas estructuradas realizadas a informantes claves (políticos, funcionarios y representantes de entidades interme-

días de la ciudad) que versaba sobre conocimiento e información general acerca del tema residuos, tanto de disposición inicial como destino final (relleno sanitario).

Estos aportes fueron en cierta medida, un marco para comprender el pedido que posteriormente haría el municipio.

Nuevas reuniones nos permiten informarnos de diferentes programas implementados en algunos barrios de la ciudad durante el año 1998, donde se enfatiza en términos informativos, la necesidad de respetar el horario de recolección y la forma de embolsado, advirtiendo que los inspectores municipales controlarán el cumplimiento de las ordenanzas vigentes, estando habilitados para aplicar sanciones a través de multas. Esto se comprueba en gran medida al consultar las “actas labradas” por la DGPA a los vecinos que cometen infracciones : colocar residuos fuera de horario (más temprano del horario acordado) y en lugares no permitidos.

Los representantes del municipio manifiestan un marcado interés por acciones que puedan visualizar un “alto impacto”. En este sentido desestiman una muestra grande, y proponen una muestra reducida, tendiente a relevar zonas puntuales, identificadas como problemáticas : los vecinos nucleados en zonas de boulevares y avenidas que

cuentan con cantero central.

El foco del problema fue centrado en el uso generalizado –pese a la prohibición- de los canteros como área de disposición de residuos.

El segundo momento de la investigación se corresponde con el diseño y ejecución de la encuesta. El Consejo Ambiental Rosario (CAR) evaluó y aceptó la propuesta del municipio de la DGPA y el Proyecto Residuos Rosario (PRR). Se procedió entonces a estudiar las memorias anuales de la DGPA, a mantener contacto con el personal del área de Fiscalización y a interiorizarnos de la problemática específica en vistas a considerar la demanda planteada.

Se diseñó una nueva encuesta, incorporando cuestiones generales que contemplaran la problemática de los residuos, en relación a la actitud ciudadana de sostener solidariamente lo comunitario, orientado hacia el futuro diseño de la campaña tal cual había sido planteado en los objetivos iniciales del proyecto.

Acceder a esta “contrapropuesta” significó acotar nuestro interés a áreas pre-determinadas, donde los distritos descentralizados no pudieron ser considerados. La muestra entonces adquirió carácter no probabilístico, por lo que los resultados y conclusiones se limitaron al querer considerar la población en general.

Se realizaron 600 encuestas en nueve

zonas diferentes, con características comunes: existencia del cantero central, con uso indebido del mismo. Esto era un déficit que la DGPA registraba desde hacía más de cuatro años, y cuya realidad creían y evaluaban como inmodificable. Se recorrieron las zonas propuestas para realizar el estudio conjuntamente con personal del municipio, lo cual permitió comprender la orientación de las acciones en relación a una perspectiva ampliada de la problemática ambiental

Los resultados obtenidos en la encuesta nos permitieron orientar una serie de actividades que conformarían **el tercer momento de la investigación**, abordado desde dos perspectivas.

Por un lado hacia los vecinos: contacto con las vecinales y escuelas de cada zona. Por el otro, trabajar con la DGPA ahondando en la relación “estado municipal-empresas concesionarias”, una arista no incluida en el proyecto inicial. Ambas perspectivas apuntaban a profundizar las futuras estrategias comunicacionales a la luz de sus propias realidades.

El trabajo con las escuelas y las vecinales de las zonas relevadas se vio facilitado a partir de que ambos actores están representados en el CAR a través de AMSAFE y de la Asociación de Vecinales.

La realidad de algunos barrios se tradujo a través del acercamiento a las

vecinales, donde se realizaron entrevistas a aquellas comprendidas en las zonas trabajadas, con el objetivo de identificar la problemática de los vecinos desde una perspectiva donde la mirada comunitaria estuviera presente, y pudiera pensarse en un tratamiento de tipo institucional.

Las preguntas estuvieron orientadas a detectar la especificidad de los problemas del barrio en relación al tema de residuos y la disponibilidad de integración a un Programa de ordenamiento del medio donde se priorizara el tema residuos, identificar opiniones y grado de conocimiento de los diferentes métodos de fiscalización por parte del estado municipal y su posible compromiso en una futura campaña de concientización sobre el tema en estudio.

La mayoría de las organizaciones manifestó por un lado, desconocimiento de sus derechos, de las formas tradicionales de efectuar reclamos hacia el estado municipal, y plantearon seriamente la necesidad de discutir socialmente el compromiso de los vecinos en relación a la problemática de los residuos. También se observaron carencias en relación al servicio de recolección: falta de cumplimiento de horarios, de zonas abandonadas que se convierten en micro basurales, zonas prácticamente excluidas dentro de la zona de servicios, pese a que están incluidas en las

rutas de las empresas recolectoras. Por otro lado, demostraron un conocimiento cierto en torno a identificar las principales problemáticas del barrio, que deberían ser planteadas puntualmente, pero acordaron que adquieren un grado de generalidad visible en otras zonas de la ciudad. (Ej: El cuidado y mantenimiento de las zanjas⁴ fue uno de los temas críticos, conjuntamente con presencia de perros sueltos que rompen las bolsas de residuos)

La problemática de los “cirujas” fue la más compleja, ya que si bien advierten que la franja poblacional –cada vez más engrosada– dedicada al cirujeo se debe a la problemática social del fenómeno crítico de la desocupación, consideraron que alteran el ordenamiento de la recolección de residuos, al menos “visiblemente”. Acordaron acerca de la necesidad de efectuar una campaña de concientización y establecer un vínculo formal de contacto con el estado municipal.

Estas sustantivas referencias permitieron que con posterioridad, se realizara un taller de vecinales, con concurrencia de una escuela de la zona, donde se abordó la problemática de los residuos al interior de los barrios. Asistieron representantes del municipio y se debatieron problemáticas propias y también comunes de los barrios. Se presentaron propuestas de trabajo conjunto a nivel de las vecinales.

La cuestión más compleja estuvo referida al planteamiento por parte de una vecinal, la situación del tema específico de su población dedicada al “cirujeo”⁵. Se trata de un barrio periférico que cuenta con una población estimada de 1500 habitantes, donde doscientas familias (alrededor de 700 personas) viven del cirujeo, para lo cual disponen de 250 “carros”, la mayoría con caballos⁶. Quienes son cirujas juntan las bolsas de basura de diferentes barrios en sus carros, las transportan hasta sus viviendas, y luego toda la familia colabora para “hurgar” y seleccionar lo que pueda ser aprovechable. Generalmente se realiza en el fondo de la vivienda, que a menudo oficia de corral para el caballo y *lugar de juego* de los niños. Por lo tanto, en la práctica el “tratamiento de los residuos” se realiza al interior de las viviendas, en el medio familiar. La crudeza de esta realidad mereció un análisis de todos los participantes, ya que aquí, observaron, confluyen una serie de problemáticas sanitarias, sociales y ambientales, que necesariamente deberán tener un tratamiento adecuado en el marco del estado municipal. Los vecinos plantearon la necesidad de debatir un proyecto de “reordenamiento” propio, a partir de una propuesta que han denominado “micro basurales contenidos”.

Este “formato” – que fue desestimado por los funcionarios de la municipal-

dad por considerarlo técnica y políticamente inviable- permitiría, según los vecinos, una organización primaria, coyuntural y provisoria de la zona, hasta tanto se estudie la viabilidad de un programa alternativo que contemple estas nuevas realidades de pobreza estructural. Deberá entonces pensarse en términos de una política social ad-hoc al interior del propio estado municipal con la confluencia de distintas secretarías, no sólo la de Servicios Públicos, que es la que incluye a la Dirección General de Política Ambiental, y probablemente ejercitar mecanismos de consulta en otras instancias deliberativas

Advertimos entonces que en estas zonas periféricas, el problema de los residuos excede el cumplimiento de las normativas vigentes, y por lo tanto las cuestiones de concientización deberán orientarse desde las propias realidades.

En estos barrios la relación basura/habitante es el sello identificador. El derecho de participación ciudadana se desdibuja, y a su vez es posible observar que en estas realidades la intervención estatal carece de perspectiva ambiental. Se reduce la problemática de los residuos a un tratamiento de racionalidad meramente económica y técnica.

La segunda perspectiva focalizó la relación estado municipal y empresas concesionarias. **La relación estado municipal- empresas recolectoras** fue abordada en el marco de diferentes

reuniones que permitieran evaluar los resultados de la encuesta, a la luz de que los vecinos planteaban que eran las propias empresas que inducían a la población a dejar los residuos en el cantero central. Esto reditúa a favor de las empresas ya que realizan un recorrido reducido :en lugar de transitar por cada calle, sólo se recoge del cantero central lo correspondiente a ambas arterias. A su vez se argumentaba que era menos peligroso para los trabajadores que el camión recolector se detuviera en el cantero y no en cada vereda, de manera de evitar accidentes, es decir que pudieran ser atropellados por otros vehículos. Sin embargo esta alternativa pone en riesgo la seguridad de los vecinos, que en lugar de depositar la basura en su vereda, deben atravesar la avenida o el boulevard para acceder al cantero central.

En este escenario, el comportamiento de los vecinos debía ser analizado no solamente a partir de sus propias acciones, sino en el marco de una superposición de directivas que a su vez desautorizaban la legalidad y legitimidad del accionar del municipio.

A su vez, sin desconocer que muchos vecinos saben que la basura no debe dejarse en el cantero, es necesario replantear algunos temas centrales, como por ejemplo que no sólo debe enfatizarse el horario de sacado de la basura, sino también el horario efecti-

vo que las empresas realizan el servicio. Se realizaron un número muy significativo de reuniones con responsables del área de fiscalización de la DGPA, quienes por cierto conocían la realidad de las zonas relevadas. En este marco fue posible interiorizarnos acerca de las modalidades de fiscalización por parte del municipio, el mecanismo de denuncias por parte de los vecinos y las necesidades de revertir el accionar de los concesionarios del servicio de recolección.

Hacia los ciudadanos la fiscalización se plantea a través del sistema de denuncias, y de inspecciones por zonas. El sistema de multas es similar al de Tránsito, el ciudadano está obligado a comparecer y pagar el monto por la infracción. Comúnmente se aplica a los comerciantes, debido a que sus residuos son más fácilmente identificables. En las memorias anuales de esta dirección también se plantea la “falta de compromiso de los habitantes para participar en el mejoramiento de la ciudad limpia”.

La modalidad del accionar de los recolectores en las zonas de cantero central, y la aparente inviabilidad de modificarlo, ya que esta problemática está instalada desde hace tiempo en la ciudad, nos condujo a recabar información en quienes efectúan el servicio. Observamos que el gremio asume la responsabilidad en cuanto a la necesidad de ajustar deficiencias laborales,

pero deslinda obligaciones en torno a la fiscalización del servicio: “el responsable de controlar a las empresas es el municipio, concretamente la DGPA.”

En la perspectiva de visualizar la problemática en forma conjunta, desde la mirada de los distintos actores, el gremio se muestra proclive a aunar y consensuar criterios en una “mesa de diálogo” entre empresas, municipios y gremio –incluyendo en esta mesa al CAR– para mejorar las condiciones ambientales de la problemática de los residuos en Rosario. Sin embargo, el Municipio plantea que el diálogo - y el control- debe expresarse a través de las empresas y sus representantes técnicos, que son los responsables del servicio ante el municipio

El cuarto momento de la investigación estuvo destinado a trabajar en la propuesta de un diseño de campaña (es decir futura), donde las relaciones basura/habitante y ciudadano/residuos pudieran orientarse desde una perspectiva comunicacional.

El diseño de la campaña se construyó prestando especial atención a los tópicos y experiencias recabadas a lo largo de las etapas o momentos mencionados y a la luz de los debates de los nuevos pliegos de licitación para la contratación del “Servicio de Recolección de Residuos domiciliarios, barrido y limpieza de calzada y vía pública y transporte de material”⁷.

Los nuevos pliegos para la concesión del servicio por seis años entrarían en vigencia a fines de 1999 o principios del 2000, dado los atrasos para que su aprobación en el HCM. Fueron confeccionados por la DGPA, Secretaría de Servicios Públicos, y el PRR/GTZ brindó asesoramiento. Apuntan a “eficientizar” el servicio en la ciudad, y a asignar nuevas responsabilidades a las dos futuras empresas que estarán a cargo del mismo. Las nuevas condiciones apuntan a los siguientes temas:

- La recolección de residuos se presentará durante 7 días a la semana en toda la ciudad (actualmente los sábados no hay recolección y pese a ello, una proporción significativa acostumbra a sacar la basura)
- Se incorpora como obligación de los concesionarios la implementación de un sistema de recolección diferenciada que acompañe el proceso de separación de los residuos en origen. El concesionario está obligado a promover este sistema de forma tal que al final del contrato por lo menos el 10% de los residuos sean recogidos a través de este sistema.
- Está previsto la incorporación paulatina del sistema de recolección de residuos mediante contenedores en sectores y barrios cuyas características físicas lo permitan.
- Los residuos voluminosos tendrán un tratamiento diferenciado del resto de la recolección convencional.

· La fiscalización de los servicios estará a cargo de la Dirección General de Política Ambiental y los sectores donde se preste el servicio serán fiscalizados de acuerdo a los horarios y especificaciones previstas, bajo el concepto de zona limpia.

- Con el objeto de estimular a colaborar en el mantenimiento de la limpieza de la ciudad, el contratista propondrá un **Programa de relaciones con la comunidad**. En su formulación deberán indicarse claramente los objetivos de la “campana”, los medios a utilizarse en su implementación y los porcentajes destinados a la misma.

Como es sabido, los pliegos propuestos por el ejecutivo municipal deben ser aprobados por el Honorable Concejo Municipal (HCM) de la ciudad. El proyecto del ejecutivo había generado agudas polémicas en el HCM, y desde fines del año 1998, se cruzaban acusaciones los diferentes bloques de concejales. Las denuncias incluían sospechas de relaciones de los operadores políticos con las empresas locales de recolección, y de corrupción, centrando la polémica en la aprobación de un artículo que defina las condiciones de participación de las empresas extranjeras con las empresas locales, bajo la forma de UTE, o unión transitoria de empresas. Los oferentes de capital nacional deberían constituir al menos el 51% de la misma.

Este delicado clima social imperante recortó en su momento, los potenciales márgenes de participación de los organismos de participación ciudadana vinculados a la temática ambiental. Sin embargo, este estudio prestó especial atención a las condiciones establecidas para el Programa de relaciones con la comunidad, cuyo “piso” permitía encuadrar el diseño de la futura propuesta de campaña teniendo en cuenta los compromisos de acción, las actividades y criterios directrices, los actores –entre ellos los organismos competentes en materia de medio ambiente- y los multiplicadores considerados como tales.

En su momento, el municipio de la ciudad de Rosario había establecido en el capítulo 8 del Pliego (que probablemente se prorroguen varios meses los plazos de concesión a las empresas de la anterior licitación) de condiciones generales para la licitación del servicio la disposición de que cada empresa debería comprometerse con una propuesta de programa “Relaciones con la comunidad”. En este sentido se establecían requisitos y pautas mínimas –pero a su vez algunas definidas cuantitativamente- en relación a las instituciones vinculantes en esta propuesta: escuelas, vecinales, medios de comunicación y ONGs. A modo de ejemplo, para las escuelas se cuantificaban los materiales que debían entregarse para trabajar en

temas de concientización y educación ambiental. Para los vecinos, se consideraban acciones que se llevarían a cabo por la misma empresa tales como limpieza de baldíos, erradicaciones de basurales y campañas de concientización e información en los sectores afectados.

Para los medios de comunicación se establecía **un Plan Informativo Anual**, donde se especificaba que anualmente se destinarán 60 minutos de televisión abierta repartidos mensualmente (lo que se materializaría en dos segundos por día), 60 minutos de televisión por cable, 150 minutos de radio AM, 100 minutos de radio FM, 2000 cm en diarios y 1.500 en otros medios gráficos. Las pautas definen lo siguiente: “el objetivo de la campaña tendrá como fin el de informar, educar y concientizar a los vecinos de la ciudad de Rosario sobre la higiene urbana, dejando constancia que será la municipalidad la que dicte las pautas para la preparación del programa y su desarrollo posterior. En todo Programa de Relaciones con la Comunidad, **deberá quedar perfectamente expresado**, que es la Municipalidad, a través de la empresa contratista, la que lleva a cabo este Programa y su desarrollo posterior.”

A su vez, en el marco de las consideraciones específicas, se determina que el Programa deberá informar a todas las ONG y organismos registrados en la Municipalidad relacionados con la

temática ambiental, sobre todos los servicios que prestan las empresas, realizando reuniones evaluativas periódicas.

En ese contexto la propuesta favorecía ampliamente la posibilidad de búsqueda de consenso entre los distintos actores sociales, contemplando la necesidad de consulta y diálogo con los diferentes sectores de la comunidad. El equipo de trabajo del Consejo Ambiental Rosario toma esta propuesta como base para formular y sostener la ejecución de una de las etapas de la campaña de concientización, ya que ella entraría en vigencia en los próximos meses del año 2000, donde se hagan cargo las nuevas empresas contratistas. Además favorecía la perspectiva propuesta por el municipio, ya que adquiere carácter de uniformidad, y en ese sentido favorecería el impacto en términos sociales, económicos y ambientales.

El diseño de campaña fue presentado ante la DGPA y el Proyecto Residuos Rosario (PRR/GTZ). Se planteó la necesidad de incluir a otras secretarías, tales como Promoción Social y Salud, donde se pudieran potencializar las acciones, y a su vez garantizar que el compromiso ambiental se pueda asumir desde distintos ámbitos. Que la Municipalidad priorice esta campaña y la apoye a través de la Dirección de Comunicación Social fue una propuesta de los representantes del municipio. La incorporación de los Centros Crecer⁸ como

multiplicadores y concientizadores de la campaña fue considerada una propuesta novedosa y pertinente.

Acordamos que era fundamental que el estado municipal sentara su compromiso en la implementación de las propuestas construídas y consensuadas. De esta manera se podría considerar un criterio de orientación y negociación con las empresas adjudicatarias de la nueva licitación del servicio en la ciudad y reafirmar los objetivos de este proyecto de investigación, cuyo beneficiario es la Municipalidad de Rosario.

Algunas consideraciones finales

El informe final de esta investigación fue evaluado como “altamente exitoso”. El CIID consideró la continua interacción entre el Consejo Ambiental Rosario (CAR) y las autoridades de la Municipalidad de Rosario durante los procesos llevados a cabo para su elaboración, destacando que más allá de focalizar el estudio de un problema concreto de la ciudad, se había logrado “impulsar un importante nivel de consenso entre las instituciones y una metodología que permite recoger un buen espectro de opiniones para programar acciones efectivas”. Se consideró que la información del estudio representa un aporte básico frente a la coyuntura de una licitación para la prestación de servicios de recolección y los problemas emergentes en su relacionamiento con

las prácticas de los cirujas, o “hurgadores y clasificadores informales de residuos”, donde se advierte que esto es su sustento de vida y probablemente su más clara alternativa de sobrevivencia.

En este sentido, cabe recordar y remarcar que tanto los objetivos generales como los particulares del proyecto se delinearono considerando el núcleo central de referencia para todas las actuaciones del SEMA en América Latina y el Caribe. Este núcleo radica en la búsqueda de incidencia “en el incremento del nivel de responsabilidad y de efectividad en la solución de los problemas ambientales y en la documentación y transferencia de experiencias con un importante valor comparativo a nivel regional”. Advertimos que el SEMA apunta a establecer relaciones entre “centros de investigación” y la “participación de actores públicos y privados”, que validen sus instrumentos de análisis, pero básicamente para que los gobiernos municipales puedan hacer uso de estos estudios, como expresión legítima de la sociedad civil, y puedan orientarlos hacia la toma de decisiones en el ámbito local.

Esta pretendida correspondencia, entendemos, es parte de las estrategias a crear por los actores sociales, en el marco de países que transitan por democracias aún débiles, que necesitan fortalecer sus instituciones, repensando

sus prácticas, ya que, tanto ciudadanía como derechos y participación suenan a conceptos igualitarios y en realidad, sabemos que ocultan más de lo que muestran. A la par que la ciudadanía se expande en dimensiones nuevas, en otros campos retrocede. Negociación, obstáculos, lucha, conflicto y exclusión marcan y condicionan sus alcances.

El poder en términos de agencias e instituciones, no puede entenderse si sólo analizamos las decisiones tomadas, “el poder – en términos de Held (1997) puede también expresarse cuando los agentes y las agencias parecen no hacer nada, o sea por las decisiones no tomadas”.

En este sentido la autonomía del ciudadano ya no se plantea como una toma de distribución de poder, como control político. La ciudadanía ambiental va más allá de ocupar espacios de poder y participar en estrategias de concertación. No es pugnar por mayores cuotas de poder, sino transformar las relaciones de poder.

Bibliografía

- BUSTELO, Eduardo. **Expansión de la ciudadanía y construcción democrática**, en: “Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes”. UNICEF/SANTILLANA, 1998
- GEARY, Mirta. **Medio ambiente y política. Laberintos de la participación**, en “Algunos desafíos políticos e internacionales de nuestra época. Homo Sapiens Edicio-

nes, 1998, y **Los ecos de la comunidad y el medio ambiente**, en "Revista UNR AMBIENTAL", 1996.

HELD, David. **La democracia y el orden global**. Ed. Paidós. Barcelona, 1997

HERAS HERNANDEZ, Francisco. **El sector voluntario y el medio ambiente**, en : Jerez, Daniel "Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector". Ed. Tecnos, Madrid, 1997

LEFF, Enrique. **Ciencias sociales y formación ambiental**. Ed. Gedisa, Barcelona, 1994

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. Ed. Siglo Veintiuno México, 1998

SASSEN, Saskia. **La ciudad global** (Nueva York, Londres, Tokio). Eudeba, 1999

Notas.

* Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario.

1 El CIID, a través del SEMA, realiza un llamado a concurso en el marco de la Segunda Convocatoria (1998-1999) de propuestas para la adjudicación de los Fondos para la investigación y Gestión Ambiental en los Gobiernos Municipales contemplando a los países del Mercosur, incluyendo Bolivia y Chile. Las opciones temáticas se referían a "Gestión de los residuos sólidos urbanos" y "Gestión del agua en las ciudades".

2 El equipo responsable del trabajo accede a partir de un concurso de antecedentes, donde fue condición necesaria ser

miembro del Consejo Ambiental, y presentar un perfil de acuerdo a los términos del proyecto aprobado por el SEMA.

3 Este proyecto apunta a: elaborar un Plan Integral para el manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Rosario, optimizando la disposición final de los residuos urbanos (relleno sanitario), incrementar la capacidad de la DGPA para ejercer la gestión integral de los residuos sólidos y a desarrollar una mayor conciencia ciudadana sobre el correcto manejo de los residuos

4 Rosario sólo cuenta con el 51% de cobertura en materia de desagües cloacales

5 Se entiende por "cirujeo" la población dedicada a recolectar de manera informal y personal (con carros manuales, con caballo, en bicicleta o a pie) la basura de las veredas, previo a la llegada de los recolectores. Normalmente realizan la selección de elementos que venderán (tales como metal, vidrio, papeles, y cartones), en el propio lugar o en su domicilio. Los cirujas no sólo buscan estos elementos, sino también restos de comida, que consumen ellos y su familia. Comúnmente la familia dedicada al cirujeo cuenta con varios carros y esta actividad es **su forma de sobrevivencia**. Por lo tanto la basura no es un estorbo o un desperdicio sino su medio de vida. Esto permite comprobar que los sectores más carenciados son vulnerables a causa de su pobreza. Son a la vez víctimas del deterioro del medio ambiente, estando expuestos a los mayores riesgos para la salud.

6 El barrio está ubicado en la zona sur de Rosario (San Martín al 7000). Esta realidad también se advierte en la mayoría de los

barrios periféricos de la ciudad, y por otro lado no debe ser ajena a la de otras mega ciudades periféricas

7 Para tener una idea aproximada de los costos del actual servicio. El monto destinado por la Municipalidad al pago de los servicios de recolección y barrido de calles es de aproximadamente \$1.660.000 mensuales, repartidos de la siguiente manera: \$500.000 en el servicio de recolección, \$1.100.000 en Barrido y \$60.000 en Disposición final. El servicio más costoso, contrariamente a lo que piensa la gente es el BARRIDO, en una proporción de 4 a 1, es decir que el servicio de recolección de residuos le cuesta al municipio promedio, 1 (un) peso por día y el servicio de barrido de calles 4 (cuatro) pesos por día. Diariamente se realiza la recolección de residuos en aproximadamente 20.000 cuadras y el barrido en casi 10.000 calles pavimentadas. Se recolectan 800 toneladas diarias de basura.

8 Los centros CRECER dependen de la Secretaría de Promoción Social. Se encuentran en las zonas carenciadas de Rosario. A través de ellos se efectúa el reparto de bolsones de alimentos provistos por el municipio y se orienta a las madres y embarazadas en cuestiones referida al cuidado a la atención primaria de los niños.

