

V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

La Gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires.

Verrastro, España.

Cita:

Verrastro, España (2009). *La Gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/177>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/rGb>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

V Jornadas de Jóvenes Investigadores

Eje Espacio Social, Tiempo y Territorio

LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES¹

España Verraastro

UBA – UNSAM

Resumen

Este trabajo reflexiona sobre la gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires a partir de un análisis de la normativa nacional y provincial vigente.

Dentro del complejo entramado de políticas ambientales, la gestión integral de RSU, es una de las problemáticas que exceden los límites del territorio municipal. La misma genera superposición de escalas territoriales y niveles de autoridad jurisdiccional. Su formulación e implementación difícilmente puedan circunscribirse dentro de la órbita municipal. Sin embargo no existen en la provincia de Buenos Aires, instituciones que garanticen una efectiva articulación metropolitana o regional.

Introducción

Durante el transcurso del siglo XX podemos identificar una creciente industrialización acompañada por un acelerado proceso de urbanización y aumento de la producción y el consumo de bienes y servicios. Sin embargo no podemos establecer una relación directa entre este proceso y una mejora en la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

¹ El presente trabajo se enmarca en un proyecto de investigación sobre las políticas ambientales y sociales en los municipios bonaerenses: Proyecto PICT 1145 “El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en los municipios de Avellaneda y San Martín, Provincia de Buenos Aires”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) para ser ejecutado entre 2008 y 2011. Las opiniones que expresa la presente ponencia son exclusiva responsabilidad de la autora, así como también la totalidad de los eventuales errores que se registren. Los aciertos, deben atribuirse a los avances del proyecto y a la discusión que, para la elaboración de la presente se ha mantenido con su director, Dr. Ricardo A. Gutiérrez.

Particularmente, en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas, existe una marcada desigualdad de acceso a los bienes y servicios producidos en un contexto de marcada polarización social.

Ante el crecimiento del tamaño y número de las áreas metropolitanas de Latinoamérica, se produjo una desorganización territorial y se degradaron las condiciones ambientales de la región. El aumento del consumo global se tradujo en un aumento de los desechos, implicando un fuerte deterioro del medio ambiente. Las expresiones más visibles de estos procesos son la emergencia de numerosos asentamientos precarios rodeados de arroyos contaminados, plantas industriales sin tratamiento adecuado de efluentes, rellenos sanitarios colapsados y basurales a cielo abierto. En síntesis, el colapso y la degradación del hábitat se ponen en evidencia.

En ese contexto, durante las últimas décadas, comienza a configurarse una demanda hacia la gestión apropiada de las ciudades implicando numerosos desafíos para el terreno de las políticas públicas. Tanto en los medios de comunicación, como en discursos académicos y en la agenda de actores políticos domésticos e internacionales, aparece una incipiente revalorización del medio ambiente². Uno de los mayores desafíos es la necesidad de reducción de la contaminación producto del enorme nivel de consumo de bienes desechables (Di Pace et. al; 2004).

El problema de la basura se expresa, en el ámbito de regulación y política pública, a partir del concepto de residuo sólido (en inglés *solid waste*)³. Este concepto se ha generalizado en la bibliografía de occidente en los últimos 30 años y es la expresión utilizada para denominar al conjunto de desechos de origen doméstico, industrial, comercial, sanitario y todos aquellos residuos que no poseen una norma de tratamiento diferencial por ser considerados residuos especiales.

² Una de las expresiones sobresalientes de estas corrientes es la configuración de un nuevo concepto: el Desarrollo Sostenible. Existen numerosos documentos sobre el tema, uno de los primeros textos de alcance internacional es el Informe de la ONU conocido como Informe Brundtland (ONU, 1987).

³ Especialmente orientada a residuos urbanos, la Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos, define a los residuos sólidos urbanos (RSU), como “cualquier basura, desperdicio, lodos, y otros materiales sólidos de desecho resultantes de las actividades industriales, comerciales y de la comunidad.” Dentro de este conjunto de residuos “(...) se entiende como residuos peligrosos cualquier residuo o combinación de residuos que represente un peligro inmediato o potencial para la salud humana o para otros organismos vivos...”. No entran dentro de la categorización de RSU, los contaminantes disueltos, ya sean en canales, cuencas, ríos, etc. (Cassano; 1998: 11)

En el presente estudio se pretende elaborar una breve análisis del marco regulatorio sobre el que se efectúa actualmente la gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), prestando especial atención a la complejidad interjurisdiccional ante esta problemática ambiental.

Para adentrarse en el sistema normativo argentino es importante tener en cuenta que Argentina es un país federal dividido en veinticuatro jurisdicciones (veintitrés provincias y un distrito federal con rango de provincia: la Ciudad de Buenos Aires o Capital Federal). La RMBA, que comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 31 partidos⁴ de la Provincia de Buenos Aires, es la única mega-metrópolis argentina. Esta región es de central importancia si se tiene en cuenta que aproximadamente una tercera parte de la población nacional (doce millones de personas)⁵ habita en la RMBA (Gutiérrez, 2009: 1-4).

Los partidos bonaerenses de la RMBA deben considerarse separadamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque su arreglo institucional no es equivalente. Éstos concentran, además, casi el 80% de la población de la RMBA y sus indicadores de bienestar social (línea de pobreza, NBI, ingreso per cápita, desocupación, etc.) son marcadamente peores que los de la Ciudad de Buenos Aires. (Gutiérrez, 2009)

Por lo expuesto, el enfoque de esta ponencia está puesto en los municipios metropolitanos, periferia en la cual se evidencian las peores consecuencias de las fallas en la gestión de los RSU en la RMBA.

La normativa nacional y provincial en la gestión de los RSU. Una mirada desde la problemática interjurisdiccional

Normativa Nacional

Como señalan varios autores, en la gestión integral de los RSU, al igual que en otras áreas de política ambiental, la articulación entre la escala metropolitana y la escala municipal resulta sumamente conflictiva (Di Pace, Suárez y Calello, 2004; Gutiérrez, 2009; Pérez, 1994).

⁴ Los partidos son las divisiones jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires, cada partido es gobernado por una municipalidad o gobierno municipal.

⁵ Información elaborada en base al Censo Nacional de 2001.

Debido al régimen federal adoptado por la Constitución de la Nación Argentina, la Nación tiene facultades limitadas para establecer legislación en materia de ambiental, habiéndose las provincias reservado tales atribuciones. No obstante, tras la reforma constitucional de 1994, se establecen en el Art. 41 las competencias que le corresponde a cada jurisdicción sobre el medio ambiente: *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...”*. Se establece así que la Nación debe dictar la normativa que establezca las bases mínimas o umbrales de protección. Estas bases tienen vigencia en todo el territorio de la República sin que sea necesario un acto expreso de las autoridades locales e independientemente de la normativa provincial. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han dictado las normas en ejercicio de sus atribuciones, pero respetando los principios establecidos por la legislación nacional.⁶

El art. 4 de la Ley General del Ambiente (N° 25.675/02) incorpora los principios de congruencia y subsidiaridad, determina que la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberán ser adecuadas a los principios y normas fijadas en las leyes de presupuestos mínimos y, en caso de contradicción, establece que los presupuestos mínimos fijados por la ley prevalecerán sobre toda otra norma que se le oponga.

Entre las leyes dictadas por el Congreso de la Nación en virtud de lo normado en el Art. 41 de la Constitución Nacional se encuentra la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios⁷ (Ley N° 25.916), promulgada en agosto de 2004. De este modo se establecen los presupuestos mínimos para la gestión de residuos domiciliarios a nivel Nacional.

⁶ Tal es el caso de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N°13.592/06 de la provincia de Buenos Aires.

⁷ Resulta pertinente mencionar algunas diferencias entre las denominaciones utilizadas en el marco normativo Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires. La normativa Nacional utiliza la denominación: residuos domiciliarios (Ley N° 25.916) y los define como aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas. En cambio la normativa de la Provincia de Buenos Aires utiliza la denominación: Residuos Sólidos Urbanos y los define como aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Esta diferencia es sutil y carece de relevancia en cuanto a sus implicancias prácticas ya que se infiere que ambas denominaciones se refieren a los mismos elementos. Sin embargo, nos alerta a cerca de la inexistencia de un consenso federal en la materia.

La Ley 25.916 establece las pautas sobre las que debe estructurarse una gestión integral de los residuos domiciliarios. Los objetivos presentes en la ley son entre otros: lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, promover la valorización de los residuos domiciliarios, minimizar los impactos negativos que los residuos domiciliarios puedan producir sobre el ambiente, y lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

Para lograr sus objetivos, la ley prevé una serie de etapas que, juntas, conforman la gestión integral de los residuos. Esas etapas son definidas con la finalidad de otorgar un marco de mayor claridad conceptual a las autoridades que deben, en consonancia con el Art. 41 de la Constitución Nacional, complementar la ley de presupuestos mínimos.

De acuerdo a este cuerpo normativo la gestión integral de residuos domiciliarios comprende las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

Para algunas de las etapas la Ley realiza aclaraciones adicionales, por ejemplo:

- Impone a las autoridades locales, en el ámbito de su competencia, el deber de garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Les corresponde a dichas autoridades determinar la metodología y frecuencia de recolección, previendo que esa etapa deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción.
- Define a las plantas de tratamiento como aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son acondicionados y/o valorizados. Aquellos residuos que no puedan ser acondicionados y/o valorizados, deben tener como destino un centro de disposición final habilitado por la autoridad competente.
- Los Centros de disposición final, son definidos como aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para la disposición permanente de los residuos.

Si bien la ley establece que son las autoridades locales competentes a quienes corresponde establecer los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, se indica la necesidad de evaluar el impacto ambiental que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura de los centros.

La legislación Nacional no especifica cual es la autoridad competente para cada uno de los aspectos de la gestión de residuos domiciliarios. Por tanto, corresponde a cada provincia establecer las competencias municipales y provinciales. Tampoco se mencionan en la legislación Nacional sugerencias para establecer mecanismos de gestión que contemplen la problemática específica que presenta la RMBA.

Normativa Provincial

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de Buenos Aires (Ley N°13.592/06), fue elaborada en consonancia con los presupuestos mínimos establecidos en la legislación nacional, la misma entiende como gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos al conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable.

La gestión integral comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final.

La Ley N°13.592/06 establece las competencias del Poder Ejecutivo provincial (a través de su autoridad ambiental), le corresponde entonces:

- Diseñar la política
- Evaluar, aprobar y monitorear los proyectos de gestión integral de RSU (elaborados por los municipios o el CEAMSE).
- Promover la gestión regional (entre otros, formación de consorcios).
- Gestionar fuentes de financiamiento destinadas a los municipios para posibilitar el cumplimiento de lo establecido en la norma.

- Desarrollar sistemas de selección y tratamiento ambientalmente adecuados de los residuos especiales contenidos en los residuos sólidos urbanos.
- Establecer un sistema de información ambiental (de acceso público) referida a la gestión de los residuos, conteniendo datos de todas las etapas y proyecciones de la gestión integral y el cumplimiento de las metas propuestas.

Por otro lado, establece a los municipios como la unidad básica en la gestión de los residuos, como responsables directos de lograr el resultado de reducción en la generación de residuos, la disposición inicial, la recolección, el transporte, el almacenamiento, el tratamiento y/o procesamiento y la disposición final⁸.

Según la ley nacional, las autoridades locales, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Les corresponde a dichas autoridades determinar la metodología y frecuencia de recolección, previendo que esa etapa deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción. El problema que presenta esta atribución de responsabilidades (y al mismo tiempo el desentenderse por parte de la nación de los mecanismos operacionales que garanticen en condiciones de igualdad los derechos de todos los ciudadanos, con independencia en donde vivan) es que, en ausencia de una coordinación centralizada resulta imposible garantizar dicha protección.

La cuestión metropolitana

Ni el texto de la Ley N°13.592/06, ni en los decretos posteriores, aparece contemplada la complejidad que presenta la realidad metropolitana. Ya que no se encuentran reglamentadas las pautas para la articulación regional. No se establece ningún mecanismo de articulación interjurisdiccional para la RMBA. La nueva legislación que se postula como aquella orientada a la unificación y coordinación, no establece ninguna determinación que habilite un nuevo marco de gestión integral para resolver las problemáticas específicas de la región metropolitana.

⁸ Conforme la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto N° 06769/1958) los municipios pueden tercerizar la ejecución de estos servicios.

Para gestión metropolitana actual sigue vigente lo establecido en el Decreto Ley N° 9.111/78, en el que se determinó que la disposición final de los residuos debía efectuarse exclusivamente por el sistema de relleno sanitario y únicamente por intermedio de Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)⁹.

A partir de la legislación del 2006 los municipios vinculados al CEAMSE tenían la opción de diseñar su propio sistema de disposición final. Sin embargo ninguno de los municipios de la región metropolitana diseñó un sistema alternativo al gestionado por el CEAMSE.

Luego de algunas consultas realizadas a la autoridad provincial encargada de evaluar los planes de gestión (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - OPDS)¹⁰, puede afirmarse que ninguno de los municipios metropolitanos ha optado por desentenderse del tan cuestionado organismo coordinador. Tal vez esto ocurra no porque consideren que el CEAMSE sea un organismo apto para ayudarlos a cumplir con sus responsabilidades, sino que por el contrario, no cuentan con una instancia que les ayude a lograr una coordinación superadora. Lo que existe no es lo adecuado, pero lo adecuado no aparece en el horizonte posibilidades de gestión municipal, se actúa entonces por omisión inercial.

Comentarios Finales

Los municipios no tienen la fuerza institucional, ni la capacidad técnica necesaria para afrontar el problema de la disposición final de los residuos. No aparece en el marco normativo nacional, ni en el de la Provincia de Buenos Aires, alusión a la problemática específica de la RMBA. Este vacío no puede ser resuelto desde el CEAMSE ya que el mismo constituye un tercero, privado sin responsabilidades en la gestión, es tan solo una herramienta de gestión técnica. Presta un servicio, pero no se establecen los criterios para la transferencia de basuras

⁹ El CEAMSE se creó en el año 1977 con el propósito de constituir un sistema de gestión de residuos para el área geográfica comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y el conglomerado de partidos que la rodean. Para tal realización se firmaron los convenios suscriptos entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires del 7/1/1977 y 6/5/1977. Dichos acuerdos interjurisdiccionales fueron ratificados respectivamente por los Decretos Leyes 8782, 8981 y 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires y mediante la Ordenanza N° 33.691 de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁰ Para verificar que los municipios no habían presentado planes de gestión en los que se desvincularan del CEAMSE se realizó una visita a la OPDS en mayo de 2009.

de capital a provincia¹¹ y de municipio a municipio, tampoco se ha actualizado la reglamentación sobre el funcionamiento del CEAMSE y los manejos de regiones.

Cuando la necesaria articulación entre lo público y lo privado se deja librado a la resolución espontánea de problemas que la legislación no resuelve, el resultado más probable es la falta de gestión pública adecuada y defectiva tutela de los derechos en condiciones de igualdad.

La superposición de funciones, entre los distintos organismos, atenta contra la adecuada fiscalización y control de la gestión de los RSU. Las diferencias políticas y los cambios en las autoridades gubernamentales, muchas veces obstaculizan el cumplimiento de objetivos y metas en la regulación y fiscalización de las actividades de gestión. Existe una falla en la coordinación institucional entre las autoridades intervinientes en la aplicación de la normativa que dificulta la intervención de las autoridades competentes en la materia. Las autoridades locales en muchos casos, carecen de los instrumentos jurídicos que les permitan exigir el cumplimiento y fiscalización a actores intervinientes en la gestión de los RSU. (Bertolino; 2007)

A la superposición de jurisdicciones en cuanto a la distribución de competencias ambientales a nivel nacional, provincial y municipal se suman: la falta de coordinación administrativa, dentro y entre los distintos niveles de gobierno; falta de planificación y control de gestión; y el déficit de asignación de recursos humanos y materiales, y falta de capacitación y jerarquía de los funcionarios públicos que trabajan en la materia.

La constitución y la legislación que la reglamenta son de naturaleza federal, mientras que la basura se traslada y deposita en forma unitaria hacia las zonas pobres que rodean a la Ciudad de Buenos Aires.

Como en otras oportunidades, la descentralización sin recursos es una opción que casi nunca algo resuelve y casi siempre, todo empeora, así como los problemas que plantea una eficiente administración de los recursos financieros aportados por los mecanismos multilaterales de créditos. Pero esto serían temas para otra ponencia.

¹¹ En los últimos meses, estos debates comienzan a emerger a la escena pública y se están discutiendo actualmente. Se intenta renovar acuerdos entre el CEAMSE y la Capital Federal, sin embargo los mismo, omiten nuevamente las competencias municipales.

Bibliografía

- Bertolino, R., et al. (2007). *Experiencias Urbanas de Gestión Integral de Residuos en 10 Municipios de Argentina*. UNICEF – ECOCLUBES, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.redesma.org/publicaciones.php?ID=712>
- Cassano, Daniel (1998); *Manual de Gestión en Residuos Sólidos Urbanos. Cuestiones institucionales y normativas*. Instituto del Conurbano; Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires.
- Di Pace, M.; Suárez, F. y Calello, T. (2004). “Procesos de urbanización y desarrollo”. En: Di Pace, M. y Caride Bartrons, M. *Ecología de la Ciudad. Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires, Prometeo.
- Fundación Metropolitana (2004). *Historia de la gestión de residuos sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.metropolitana.org.ar/archivo/lgc/04/insert.pdf>
- Gutiérrez, R. A. (2009). *El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ponencia en: Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, junio de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas - ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nuestro Futuro Común, Comisión Brundtland.
- Pírez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina - Centro Estudios Sociales y Ambientales.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005). *Informe ENGIRSU*. Ministerio Nacional de Salud y Ambiente, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/interes/File/ENGIRSU%20\(2MB\)\(1\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/interes/File/ENGIRSU%20(2MB)(1).pdf)
- Taborda, Oscar M. (2008). *Aspectos Legales de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Buenos Aires*. Revista OIDLES - Vol. 1, N° 5, diciembre; Buenos Aires. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/omt.htm>

Legislación consultada

Nacional

Ley General del Ambiente - Ley N° 25.675/02

Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N° 25.916/04

Provincial

Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N° 13.592/06

Ley de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General – Ley N° 11.723/95

Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto N° 06769/1958

Decreto-Ley N° 9111/78