

Eje temático 7. Procesos de la interacción Sociedad – Naturaleza.***"Política Ambiental: la CEAMSE y el nuevo marco legal de los RSU en la Provincia de Buenos Aires"***

Lic. Víctor Hugo Vallejos & Lic. Verónica Pohl Schnake

Seminario Geografía de los Recursos Naturales y Política Ambiental
Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata. Argentinavhvallejos@gmail.comveropohls@yahoo.com.ar**1- INTRODUCCIÓN**

El tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) constituye parte importante de los denominados conflictos ambientales, entendiendo a éstos como problemas derivados de los complejos procesos sociales y políticos, en la transformación y adaptación de la naturaleza que realiza la sociedad y, que no son sino parte de su manifestación concreta en realidades específicas. Los diferentes problemas del medio ambiente y desarrollo, están profundamente unidos por las características del desarrollo; pero esta unidad, no siempre es percibida ni por quienes sufren los problemas ambientales, ni por quienes tienen la responsabilidad de gestionar soluciones. (Sejenovich y Panario, 1998).

La generación de residuos, por lo tanto, está ligado a los estilos de vida imperantes en cada lugar, región y características socio culturales de la población. En este sentido, estudios realizados, dan cuenta que en áreas metropolitanas de América Latina, en algunas zonas y barrios, se pueden encontrar patrones de consumo y generación de residuos comparables a los de las ciudades de los países más desarrollados. El sistema productivo se orienta principalmente a estos sectores, estimulando que los bienes sean cambiados constantemente; menor durabilidad, empaque que contribuye a dar imagen, efecto cinemático, son algunas de las principales características. El resultado de este proceso es, entre otras cuestiones, el incremento constante en la cantidad de residuos. Al mismo tiempo, dicho sistema productivo genera más cantidad de residuos que de bienes de uso y consumo.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), es el organismo de coordinación para la disposición de los residuos de la zona metropolitana bajo la modalidad de relleno sanitario. De manera similar a la década del '70, en la cual la escasez de tierras para sitios de disposición final aquejaba principalmente a Capital Federal, el modelo representado por la CEAMSE encuentra hoy colmados sus sitios de disposición final en el AMBA y con escasas posibilidades de crear nuevos centros, habida cuenta en parte a la gran resistencia que generan. Esta situación motiva la urgencia del tratamiento de la problemática de los residuos sólidos urbanos desde los niveles gubernamentales, cuyos análisis suelen reducirse a problemas de localización y búsqueda de un sitio de disposición final.

En este contexto la provincia de Buenos Aires sancionó a fines del año 2006 la Ley 13.592 de "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos". La misma contempla una serie de medidas como la implementación de programas de gestión integral de residuos, creación de polos ambientales, reducción de residuos, incorporación de trabajadores informales, acuerdos regionales, participación ciudadana y financiamiento.

Desde esta mirada nos proponemos realizar en primer término un análisis de las implicancias territoriales que trae aparejada la sanción de la Ley 13.592/06; para luego delinear algunos ejes de discusión en torno a los RSU en el marco de la misma, el modelo CEAMSE, y establecer comparaciones con la política de residuos en otras regiones del mundo.

La lectura de los principales aspectos de la Ley 9.111/78 que diera origen a la CEAMSE y de la reciente Ley Provincial 13.592/06, en paralelo con las cuestiones territoriales vinculadas a la problemática de los RSU, nos permite extraer elementos para analizar, a modo de hipótesis, el nuevo marco legal como una continuidad del modelo histórico de la CEAMSE y ampliación de su escala territorial, en un contexto en el cual se verifica una población “movilizada” respecto a la problemática y decisiones gubernamentales.

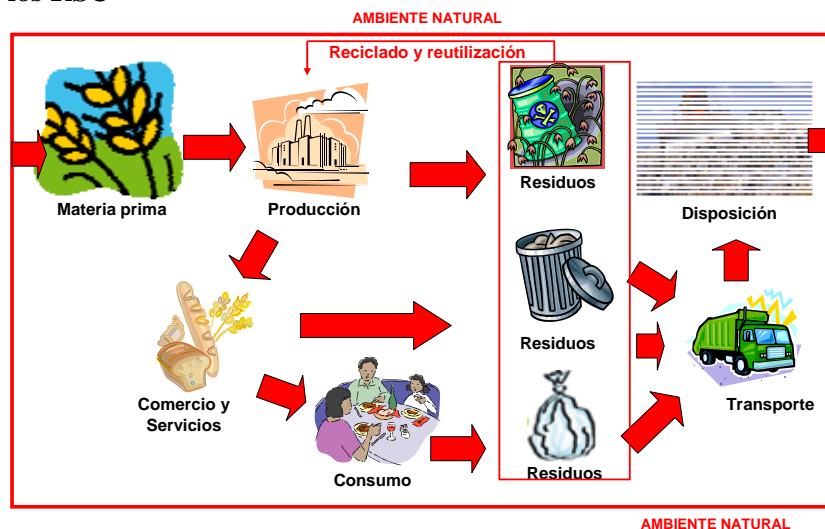
2- ALGUNAS CUESTIONES TERRITORIALES EN LA PROBLEMÁTICA DE LOS RSU

2.1 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

La gestión de RSU involucra el conjunto de vínculos sociales y técnicos establecidos entre actores sociales heterogéneos, incluida la administración gubernamental, que están dirigidos a incidir voluntariamente en el manejo de la generación, organización, control, fiscalización y evaluación de las distintas etapas del circuito de dichos residuos en una ciudad determinada. Hablar de la gestión integral de residuos sólidos urbanos desde la visión del desarrollo sustentable, obliga a contemplar no sólo las etapas del circuito material de los residuos, sino también incorporar necesariamente aspectos técnicos, económicos, legales e institucionales, sociales y ambientales.

Gráfico 1

Circuito de los RSU



2.2. Los Residuos Sólidos Urbanos como conflicto ambiental.

Como ya expresáramos, en la transformación y adaptación de la naturaleza que realiza la sociedad, existe una estrecha vinculación entre los problemas ambientales y las características del desarrollo, donde las estrategias de producción y estilos de consumo que las acompañan, dan cuenta del incremento constante en la cantidad de residuos. El sistema productivo genera así más cantidad de residuos que de bienes de uso y consumo. Según datos disponibles, en los países desarrollados por cada tonelada (tn) de residuos generados en los procesos de uso y consumo, previamente se han producido cinco tn de desperdicios en su fabricación y veinte tn de desechos en la extracción de las materias primas. A nivel conflicto ambiental, cabe el

ejemplo de los monitores de las computadoras, aún no se resolvió qué hacer con ellos, cuya vida útil se estima en 7 años y ya se avanzó en la generación de nuevas pantallas con una vida útil aún mucho más reducida.

En este sentido, al observar la evolución de la cantidad de residuos recibidos por la CEAMSE, vemos altibajos que dan cuenta principalmente de la situación económica del país y las reducciones que resultan de los procesos de reciclado que se incrementan notablemente a partir del 2001.

Tabla I
RECOLECCIÓN DE RESIDUOS. Tonelaje municipal y privado de residuos recibidos por el CEAMSE

AÑO	TOTAL Tn
1998	3.472.122
1999	3.520.759
2000	3.531.169
2001	3.482.404
2002	2.895.359
2003	2.881.343
2004	3.062.506
2005	3.284.514
2006	3.449.060

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones del Boletín Estadístico de la Dirección Provincial de Estadísticas. Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires, según información remitida por la CEAMSE.

Respecto a la producción de residuos per cápita la misma aumentó considerablemente en los últimos años. Según datos de la CEAMSE para la Ciudad de Buenos Aires, en 1991 la producción diaria era de 0.87 kg/hab, en tanto que para el 2001 ascendió a 1.04 kg/hab. Sólo la acción de los cartoneros evita que este crecimiento sea un problema aún mayor.

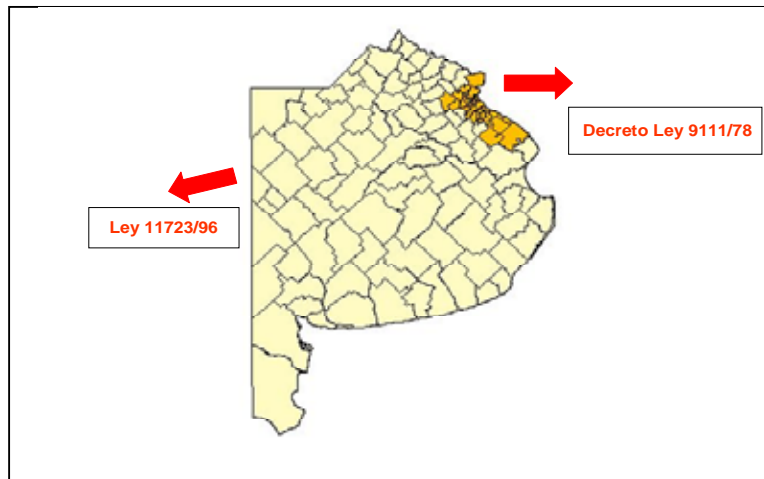
Las cifras per cápita mencionadas varían si consideramos exclusivamente los residuos domiciliarios, es decir generados en los hogares y recolectados en horario nocturno. En este caso, en los últimos años el incremento en Buenos Aires ha sido superior al 20 %, ya que para el año 2001 ésta representaba 0.900 Kg/hab., en tanto que en el 2005/06 se eleva a 1,10 kg/hab de residuos por día.

También la cantidad de residuos varía según el nivel socio-económico, en este caso ilustrado a partir de los datos de barrios porteños.

Según estudios más recientes de la Facultad de Ingeniería de la UBA, correspondiente a los años 2005/06 los sectores altos, medios y medios bajos de la sociedad fueron los que aumentaron su producción de residuos. Inversamente en los grupos sociales más bajos, los residuos disminuyeron desde el 2001 en un 8%, estimándose que para dicho periodo una persona de clase alta arrojaba hasta 1,3 kilo de basura por día, mientras que uno de clase baja apenas se aproxima a los 500 gramos

3. NORMATIVA VIGENTE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES PREVIA A LA SANCIÓN DE LA LEY 13.592/06

Con anterioridad a la sanción de la Ley Integral de RSU, se distinguen dos situaciones en la provincia de Buenos Aires: la Ley 11.723/96 en los municipios del interior y el Decreto Ley 9.111/78 en el AMBA y algunos partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Gráfico 3**MARCO LEGAL GESTIÓN DE RSU - previo a la sanción de la Ley 13.592/06****3.1. La Gestión de RSU en el Interior de La Provincia: Ley 11.723/96**

La Ley 11.723/96 creó dentro de la Secretaría de Política Ambiental, (a partir de diciembre de 2007 Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible), la Dirección de Saneamiento Urbano. En su Art. 65 señala "...la gestión de todo residuo que no esté incluido en las categorías de residuo especial, patogénico y radioactivo, será de incumbencia y responsabilidad municipal". El Art. 66 otorga a la gestión municipal las incumbencias para el manejo de los residuos, tendientes a la minimización en su generación, la recuperación de materia y/o energía, la evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos, la clasificación en las fuentes de generación y la evaluación de impacto ambiental, previa localización de sitios para disposición final.

3.2. La Gestión en el AMBA: Decreto Ley 9.111/78

El Decreto Ley 9.111/78 es el marco que regula la "Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado" (CEAMSE). Inicialmente fue denominada "Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado".

3.2.1. La CEAMSE: su origen

La problemática de la gestión de RSU en el AMBA comienza a evidenciarse con mayor agudeza a partir de los años '70, particularmente en el ámbito de la Capital Federal, por la falta de tierras para la disposición final.

En ese contexto, mediante el Decreto-Ley de 18.782/77 se aprueba el convenio entre la Provincia de Buenos Aires y Capital Federal; luego, mediante el Decreto Ley 8.981/78 se crea una Sociedad del Estado de carácter inter-jurisdiccional, entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, perteneciendo su capital social a ambos por partes iguales. Su máxima autoridad está representada por un directorio nombrado por los socios. Se conforma así un organismo de coordinación para la disposición de los residuos de la zona metropolitana bajo la modalidad de relleno sanitario. Finalmente el Decreto Ley 9.111/78 reglamenta su funcionamiento, constituyendo actualmente la norma vigente. En dicho decreto se establece el área de cobertura, el método de disposición final y ubica geográficamente los lugares de tratamiento.

3.2.2. La CEAMSE y el nivel local de gobierno

Desde sus inicios la CEAMSE implicó una modalidad impuesta desde un nivel superior de gobierno, sin la participación de los municipios. Incluso quedó excluida la propia Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires.

Es así que el nivel local no tiene lugar en el proceso, ni participa en las decisiones que toma este organismo, incluidas las que se refieren a la elección de los sitios de disposición final y destino de las tierras recuperadas

3.2.3. La CEAMSE: escala territorial

Tradicionalmente el área comprendida por la CEAMSE se extendía en el AMBA, no obstante los municipios que involucra se han ido incrementando, incluyendo algunos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Actualmente comprende: Capital Federal, Luján, Escobar, General Rodríguez, Vicente López, San Isidro, Pilar, San Fernando, Tigre, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Presidente Perón, Brandsen, Magdalena, Berisso, Ensenada y La Plata.

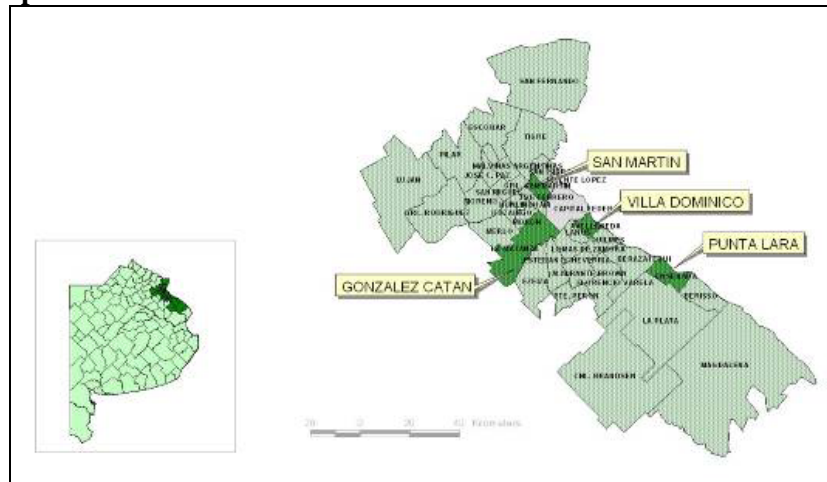
3.2.4. La CEAMSE: Centros de disposición final

La CEAMSE cuenta actualmente con cuatro centros de disposición final: San Martín, González Catán, Punta Lara y Villa Domínico. En enero de 2004 se cerró el de Villa Domínico, momento a partir del cual los tres restantes empezaron a colapsar. Se calcula que actualmente llegan 9.500 toneladas de basura por día a la planta Norte, 1.000 a la de Punta Lara y 2.000 a la de González Catán. Para fines del 2007 estaba previsto el cierre de estos dos últimos, sólo quedaría uno en el Camino del Buen Ayre, con una proyección de vida útil, si no se habilita otro, de apenas cinco años.

En vistas de los cierres proyectados, la CEAMSE realizó a fines del año 2006 un llamado a licitación para construir cuatro nuevos rellenos sanitarios, la cual quedó desierta tras varias protestas vecinales. Entre los planes de la CEAMSE se halla la idea de armar cuatro rellenos que recibirían cada uno 3.000 toneladas al día. La licitación obligaba a instalarlos a 150 kilómetros de centros urbanos. Por la superpoblación del AMBA, todas las opciones que se especulan se vinculan a municipios fuera de él, como Cañuelas, Las Flores, General Paz o Alberti, las cuales son resistidas por sus pobladores.

Gráfico 4

Centros de disposición final de la CEAMSE



3.2.5. La CEAMSE: sus limitaciones

Desde su creación, hace más de 30 años, la CEAMSE evidencia cada vez más sus limitaciones y efectos ambientales. Las protestas vecinales, a partir de diversas modalidades, representan quizás la forma más evidente en la que se manifiestan las mismas.



El Centro de disposición final de Villa Domínico dejó de funcionar el 31 de enero de 2004. Recibió aproximadamente 48 millones de tn de residuos provenientes de Capital Federal y los municipios de Berazategui, Avellaneda, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, Lanús y Lomas de Zamora. Con doscientas diez has y doce metros de altura, es el basural más grande del país; inicialmente estaba previsto que no superaría los cuatro metros de altitud.

En sus proximidades se ubica el complejo habitacional “Las Torres de Wilde”, donde se conformó el movimiento denominado “Madres de las Torres”, a raíz de los casos de leucemia y otras enfermedades, especialmente en niños, que relacionaban con la cercanía al centro de disposición final.

El relleno sanitario de Punta Lara comenzó a operar en 1982, está ubicado a 5 km del centro de las ciudades de Ensenada y La Plata, a 3 km de la planta urbanizada de Punta Lara y a 1 km de Villa del Plata; tiene una superficie de alrededor de 120 has. Fue creado para recibir los residuos de La Plata, Berisso y Ensenada, pero más tarde se sumaron los distritos de Brandsen y Magdalena. Desde principio de 2004, cuando se cerró el de Villa Dominico, también comenzó a recibir los residuos de Florencio Varela y Berazategui. En principio se anunció que en el plazo de un año se iba a derivar a otro sitio los desechos provenientes de estos partidos del Área Metropolitana, que exceden los 20 km de distancia al relleno, pero ello no sucedió; el mismo sigue recibiendo esa carga que representa unas 300 toneladas diarias. Se estima que la cantidad de basura extra ya superó holgadamente las 300 mil tn, volumen que se traduce en un cambio del paisaje y de la calidad ambiental. En tres años se formaron lomas de unos 20 metros de altura de acumulación de residuos, acompañadas por un olor persistentemente y desagradable, lo que ha dado lugar a la denominación “sierras de Punta Lara”.

Desde su ampliación a partir del cierre del Centro de Villa Domínico, las protestas sociales han sido numerosas, implicando cortes de ruta, manifestaciones frente a la Casa de Gobierno, presentaciones judiciales, campañas comunitarias y en los medios masivos de comunicación, entre otras. Los vecinos de la zona han denunciado la violación de normas municipales, provinciales y federales y que el relleno a su vez utiliza nuevas áreas no permitidas.

Según datos del 2007 en Punta Lara se recibían 31.223 tn mensuales de residuos sólidos urbanos, el 58% proveniente del partido de La Plata. Otro 31% lo aportaban Berazategui y Florencio Varela.

Si bien un fallo de la Suprema Corte de Justicia establecía su cierre definitivo a partir del 31 de diciembre de 2007, actualmente sigue funcionando, aunque ya no se reciben los residuos de Florencio Varela y Berazategui, dado que superaban la distancia de 20 Km establecida en el Decreto-Ley de 1978.

3.2.6. Principales disposiciones del Decreto - Ley 9.111/78

El mencionado Decreto-Ley establece la modalidad a utilizar para el tratamiento de los residuos provenientes de los Partidos comprendidos en dicha norma. Y afirma que “la disposición final de los residuos se efectuará exclusivamente por el sistema de relleno sanitario”, a la que considera el método mundialmente más utilizado, un “sistema seguro y eficaz que se lleva a cabo mediante la aplicación de técnicas de ingeniería sanitaria ambientalmente adecuadas, a través del empleo de los controles necesarios para evitar la contaminación del suelo y las napas de agua, sin causar perjuicio al medio ambiente y sin originar molestias o peligros para la salud y seguridad pública”.

La CEAMSE es quien establece los lugares habilitados para recibir los desechos provenientes de los respectivos municipios, que se ubicarán dentro de una distancia máxima de veinte kilómetros fuera de los límites del Partido en el cual son recolectados. Cuando la precitada empresa comunique a los municipios la habilitación de terrenos para el relleno sanitario de los residuos, éstos estarán obligados a arrojar allí toda la basura que se recolecte en los mismos.

Al respecto observamos que mientras en países de Europa, Estados Unidos y Canadá, desde los años ochentas fueron cerrados paulatinamente los rellenos sanitarios, creando reglamentaciones más rígida pero consecuentemente eficientes, nuestros pasos van en sentido contrario.

También el Decreto Ley 9.111/78 prohíbe los depósitos de basura y/o de elementos recuperados de la misma, sea en espacios abiertos o cerrados o en otros ámbitos, la realización de cualquier tipo de tareas de recuperación de residuos, y también la acción denominada de “cirujeo”. Consecuentemente, todos los residuos sólidos urbanos, sin clasificación ni discriminación, son arrojados y enterrados en los rellenos sanitarios. Y ello evidencia la magnitud de la gran acumulación que se ha dado, del potencial peligro de contaminación y de la pérdida de recursos susceptibles de ser recuperados y reciclados.

4. LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANO 13.592/06

La Ley 13.592 tiene como objeto fijar los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Es concordante con las normas establecidas en la Ley Nacional N° 25.916 de “Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios”.

A partir de la sanción de esta Ley Provincial, los municipios comprendidos en el Decreto Ley 9111/78, es decir los que integran la CEAMSE, tienen un plazo para optar si continúan o no bajo su dependencia.

La Ley 13.592/06 exige a los municipios la elaboración y puesta en marcha de un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y crea la figura denominada “Polos Ambientales Provinciales”. Ambos aspectos se desarrollan en los apartados 4.2.1 y 4.2.2 respectivamente.

4.1. Principales definiciones contempladas en la Ley 13.592/06

La referida Ley en su art. 2° define algunos conceptos básicos, tales como Residuos Sólidos Urbanos y Gestión Integral.

Residuos Sólidos Urbanos: Son 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.

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos: 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.

4.2. Principales implicancias territoriales de la Ley 13.592/06

Entre las principales implicancias territoriales de la referida Ley, se reconocen: Programas de Gestión Integral de RSU, los Polos Ambientales Provinciales, la reducción de residuos, incorporación de trabajadores informales, acuerdos regionales, la participación ciudadana, los residuos como recurso, separación en origen, y el financiamiento. A continuación se detallan cada uno de estos aspectos.

4.2.1. Programas de Gestión Integral de RSU

Los Programas de Gestión Integral de RSU constituyen proyectos a ser desarrollados por los municipios, según lineamientos, evaluación y aprobación de la Secretaría de Política Ambiental, incluidos los que continúen en la CEAMSE. La Ley en su art. 7° del Capítulo III, pauta los contenidos mínimos. Asimismo los municipios incluirán en este Programa un sitio de disposición final en su jurisdicción o teniendo en cuenta acuerdos regionales propiciados por la Provincia

4.2.2. Polos Ambientales Provinciales

Los Polos Ambientales representan sitios de disposición final conformados directamente por la Provincia, a través de su Ejecutivo, para aquellos casos del AMBA donde no se pueda dar cumplimiento respecto a los sitios aptos de disposición final, y en los cuales el municipio participará del control de gestión, tal como se expresa en el art. 12°. En la misma norma se contempla una compensación para aquellas jurisdicciones receptoras de los Polos Ambientales, fijada con participación del Ejecutivo Municipal. No obstante ante las movilizaciones de los vecinos¹ que no quieren que sus distritos reciban los residuos de la CEAMSE, la Legislatura Provincial realizó correcciones a la reciente ley precisamente en los artículos referidos a la conformación de los Polos Ambientales. Entre los puntos discutidos se halla la localización de los Polos Ambientales Provinciales, los cuales serán “arbitrariamente designados” sin el consenso de los ciudadanos ni de las autoridades distritales, y con un “único criterio de aptitud o ineptitud” basado en la distancia respecto de los pozos o reservas acuíferas destinadas a uso doméstico o industrial, según quedó plasmado en la ley que se aprobó en la Legislatura y promulgó el Ejecutivo en diciembre de 2006. Esto ha derivado en una postergación de la aplicación de estos artículos.

4.2.3. Reducción en la generación de residuos

¹ Entre otros municipios se han movilizado vecinos de Brandsen, Alberti, General Paz, Lezama, Castelli, Rojas, General Belgrano, Saladillo y Roque Pérez

Si bien el art. 5° plantea la disminución de la generación, reducción del volumen y la cantidad total de los residuos que se producen o disponen según metas progresivas; (estas últimas, expresadas en el art. 6° del Capítulo II), sólo hacen referencia a la reducción de la cantidad de residuos cuyo destino es la disposición final. No se contempla la disminución desde el propio proceso productivo. El sistema de información que establece tampoco contempla esta disminución desde dicha etapa. Asimismo las líneas de investigación a promover están orientadas al desarrollo de tecnologías de reciclado y reutilización

4.2.4. Acuerdos Regionales

La normativa establece que la Provincia promoverá acuerdos para formular planes y programas regionales para la gestión de residuos en cualquiera de sus etapas, aprovechando las economías de escalas y avanzando en mecanismos de regionalización provincial.

4.2.5. Incorporación de trabajadores informales

Se hace expresa referencia a la incorporación de los trabajadores informales en “acciones que contemplen la asimilación de los circuitos informales de recolección y clasificación de residuos”, sin mencionar su incorporación en otras etapas más rentable del circuito económico.

4.2.6. Participación ciudadana

En diversos artículos de la Ley se hace mención a la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso, aunque es explícita sólo en educación y concientización relacionada con la separación en origen y reciclado de los residuos.

El Ejecutivo Provincial se reserva el poder de decisión con respecto a los Programas, Polos Ambientales, seguimiento, control, sanciones y multas.

4.2.7. Los residuos como recursos: separación en origen

Existe expresa referencia a los residuos como recursos valorizados a través de los procesos de reciclado y reutilización. Se introduce entre las metas la separación en origen con carácter obligatorio al menos en dos fracciones.

4.2.8. Financiamiento

Se crea un Fondo para la protección y restauración ambiental conformado por las partidas anuales asignadas por la Ley de Presupuestos y la recaudación a través de las multas por infracciones a la presente Ley e ingresos por acciones judiciales de reparación o recomposición al ambiente.

5. Algunas experiencias en marcha en el marco de la Ley 13.592/06

5.1. Relacionadas con los Polos Ambientales Provinciales

Los vecinos de Brandsen rechazan la llegada de residuos de otros distritos y propusieron que la comuna tratara su propia basura y dejara de depositarlos en la CEAMSE. Incluso, el Concejo Deliberante se pronunció en principio en el mismo sentido.

Municipios como General Belgrano, con localidades pequeñas, como Gorchs, a distancia relativamente cercana de la RMBA, se han anticipado a raíz de las movilizaciones de los ciudadanos y sancionaron la Ordenanza 64/04, que prohíbe el ingreso de residuos provenientes de otros Distritos.

5.2. Relacionadas con los Programas de Gestión Integral de RSU

En el marco de la nueva Ley cada Municipio de la Provincia de Buenos Aires debe presentar ante el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) (Autoridad de Aplicación

en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires), su Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el cual debe partir de su situación actual y proyectarla en el tratamiento de los residuos, no pudiendo ser los plazos para su instrumentación superiores a un año luego de su aprobación. A partir de ese momento se prohibirá la gestión de residuos que no cumpla con las disposiciones de la Ley 13.592 y la Ley Nacional N° 25.916.

Cada municipio debe contemplar: separación en origen, recolección domiciliaria, valorización, tratamiento, transporte, transferencia y disposición final, de acuerdo a su realidad, al número de habitantes y las toneladas de residuos que generan. Varios Municipios ya presentaron sus proyectos y otros están en vía de hacerlo.

En mayo de 2008 por Decreto Provincial se creó el Programa "Generación 3R" para promover la reducción, la reutilización y el reciclaje de residuos sólidos urbanos. Reúne acciones de educación ambiental, campañas de sensibilización, prevención y participación de los distintos sectores de la sociedad, partiendo de la noción de las tres "R" (reducir, reciclar y reutilizar), propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Asimismo también se acordó entre la provincia y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) la implementación de un plan piloto de reducción de residuos sólidos urbanos por dos años, que se aplicará en los municipios de Zárate y Campana. En este plan la JICA facilitará la transferencia de información, experiencia y tecnología, y brindará capacitación a técnicos de la provincia de Buenos Aires para su implementación y mantenimiento

Recientemente también se creó en el Ministerio de la Producción, el Programa Sin Desperdicio el cual apunta a desarrollar, en colaboración con los Municipios y las diversas organizaciones de la comunidad, programas sustentables en el tiempo de procesamiento y recuperación de materiales reciclables provenientes de los residuos sólidos urbanos, con la finalidad de que se reutilicen como materia prima en las cadenas productivas. Con aportes de este Programa treinta y cuatro municipios de la Provincia cuentan ya con plantas de tratamientos de residuos y recuperación de material reciclable; se subsidia así la adquisición de maquinaria y la compra y colocación de membrana en las celdas donde se disponen de manera definitiva los residuos, luego de pasar por los procesos de selección. Las comunas por su parte, construyen la infraestructura -galpón con boxes de acopiado, baños, vestuarios- donde se montan las máquinas y el relleno sanitario final. En este marco se está comenzando a trabajar en relación a la valorización de los productos recuperados de los residuos y sobre regionalización de su tratamiento. Por ejemplo en Bahía Blanca, se está desarrollando un proceso de valorización del plástico, en la Planta de Valorización de General Cerri; en Tapalqué un proyecto de regionalización que contempla la valorización del plástico procesado en su planta y en un grupo de municipios vecinos; en Lobos se avanza en una planta de Valorización de Residuos Sólidos Urbanos que consolida el trabajo que ya vienen realizando con anterioridad.

Si bien ya existían con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 13.592, municipios que contaban con plantas de tratamiento, plantas de reciclado, relleno sanitario o celda sanitaria², varios distritos a partir del reciente encuadre legal, comenzaron a realizar los trámites para habilitar algunas de dichas modalidades³.

Con anterioridad a la nueva ley, se destacan algunos proyectos concretos para el tratamiento más integral de los residuos, entre los cuales se reconocen Rauch, Tapalqué, y Benito Juárez.

5.3. Relacionadas con la conformación de acuerdos regionales

² Según define el OPDS la Celda es un predio más pequeño que un relleno y que posee impermeabilización

³ Actualmente hay Plantas en construcción en Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Patagones, Chascomús, 9 de Julio, Alberti, González Chávez, General Belgrano, General Viamonte, Pila, Puan, Coronel Brandsen, Saladillo, Salliqueló, Tornquist, Mercedes, Junín, General Paz, Hipólito Irigoyen, Coronel Suárez, Lincoln, General Madariaga, Suipacha, Punta Indio y General Alvear

La normativa vigente promueve la realización de iniciativas regionales para garantizar la ecuación de costos que demanda la puesta en marcha de la Ley. En este sentido se firmó en el transcurso del año 2008, entre la Nación y la Provincia, un Convenio de Regionalización con los Municipios de Villa Gessel, Partido de la Costa, General Madariaga y General Lavalle, con financiamiento del BID, para crear un sistema integral para el tratamiento de los RSU. También se está avanzando en la conformación del consorcio regional entre los municipios de Baradero, Ramallo y San Pedro, acuerdo a partir del cual se planea crear una planta de reciclaje en el partido de San Nicolás con capacidad para recibir 200 toneladas diarias.

5.4. Relacionadas con la integración de los trabajadores informales

5.4.1. Programa Sin Desperdicio

Este Programa además de la adopción de nuevos sistemas de tratamiento, involucra la inserción al trabajo formal de las personas que actualmente separan residuos en los propios basurales. Está previsto que las nuevas plantas (con capacidad para tratar unas 650 toneladas diarias de residuos) generen empleos formales. Un 80% de los trabajadores informales serán empleados por el municipio para realizar los procesos de selección y acondicionamiento de los residuos. El 20% restante se integrará al circuito formal al conformar Cooperativas de Trabajo.

5.4.2. Cooperativa de ex – cartoneros en San Miguel del Monte

Según informa el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, en San Miguel del Monte la planta de tratamiento de residuos inaugurada recientemente es controlada por el Municipio y manejada por una cooperativa de trabajadores, integrada por ex cartoneros

5.4.3. Cooperativa Reciclando Sueños de Aldo Bonzi

En el Partido de La Matanza, en la localidad de Aldo Bonzi, la Cooperativa Reciclando Sueños, a través de un programa de recolección diferenciada de RSU, reduce aproximadamente en un 10 % los residuos domiciliarios generados en dicha localidad. El modelo implementado por esta cooperativa, es el que seguirá el Municipio para la separación en origen.

5.4.4. Cooperativa Por un Futuro Mejor de La Plata

En La Plata se inauguró una planta de tratamiento de RSU, contando entre sus instalaciones con una cinta transportadora para la selección del material y un compactador para el correcto procesamiento y disposición de los residuos. La recolección selectiva de los residuos y la operación de planta estaría a cargo de la Cooperativa Por un Futuro Mejor.

6. Algunas experiencias anteriores a la sanción del reciente marco legal

6.1. Cooperativa de recolectores Nuevo Rumbo de Lomas de Zamora

La Cooperativa de recolectores Nuevo Rumbo de Lomas de Zamora, constituye una cooperativa que inició sus actividades a fines de los años '90. A lo largo del tiempo, ha logrado integrar las distintas etapas del circuito material de los residuos, superando así los eslabones de recolección y separación, incluyendo algunos de los rentables, como el reciclado de distintos residuos, particularmente el vidrio, que les ha posibilitado poner en marcha una cristalería.

6.2. Cooperativa Común Unión de Recuperadores Argentinos (C.U.R.A).

Fundada en el 2004, la Cooperativa Común Unión de Recuperadores Argentinos es una Cooperativa del Partido de General Pueyrredón que comprende aproximadamente a 530

trabajadores. Presenta un alto grado de organización e incluso cuentan con un boletín mensual para mantener el contacto y difundir la información entre todos los trabajadores. La Cooperativa adhiere, promueve y defiende el Proyecto Eco-Des (Ecología y Desarrollo), emprendido junto a la Municipalidad de General Pueyrredón, el Rotary Club Aeropuerto y la empresa Nueva Tecnología Argentina, el cual apuesta a la concreción del Complejo de Recuperación y Procesamiento de Residuos Sólidos Urbanos, que tratará el total de residuos que produce el Partido de General Pueyrredón, tanto en invierno como en verano.

6.3. Unión de Cartoneros Platense

En Noviembre de 2005 se presentó ante el Concejo Deliberante de La Plata, la Unión de Cartoneros Platense, con el objetivo de solicitar ser admitidos como trabajadores formales y obtener ayuda para garantizar condiciones de seguridad. Es la primera organización de dicha ciudad que intenta nuclear a las miles de personas que a diario transitan todos los rincones del distrito.

6.4. Movimiento Nacional de Trabajadores Cartoneros y Recicladores (MOCAR).

El MOCAR constituye un movimiento que reúne a cartoneros y recicladores de todo el país y mayormente de la provincia de Buenos Aires. Orienta sus objetivos a la organización de un movimiento nacional capaz de lograr la autogestión, así como la reivindicación y el reconocimiento por parte de poderes públicos y privados, a través de la participación activa de Cooperativas, Mutuales, ONG's y Pymes.

6.5. Programa de Recuperadores Urbanos

En la ciudad de Buenos Aires, desde el 2001 los recicladores informales comienzan a participar en reuniones con el gobierno de la ciudad para lograr la inclusión de la actividad como "Servicio Público"

7. POLÍTICA DE RESIDUOS EN OTRAS REGIONES DEL MUNDO.

Como se ha visto en el nuevo marco legal provincial y las acciones que se vienen implementando, la idea de reducir la cantidad de residuos en origen es entendida a nivel de la unidad familiar, incluso las acciones vinculadas al sector productivo se relacionan al aprovechamiento de los materiales reutilizables o reciclables, y no con acciones tendientes a reducir el volumen de residuos a partir de las estrategias de producción y prácticas de consumo asociadas.

En tanto, países como los europeos y de América del Norte, avanzan en implementar alternativas como de emplear objetos duraderos y necesarios, al contrario del consumismo caracterizado por "usar y tirar" con el consiguiente incremento en un volumen de basura excesivo. En este sentido, a modo de ejemplo puede mencionarse el caso de una empresa alemana que ofrece el "servicio de lavado". No vende el lavarropa, sino que lo alquila a una familia y se encarga de su mantenimiento. En Estados Unidos, como los precios de las resinas plásticas han subido, al igual que los del petróleo en el último tiempo, con los que se hace nylon, acrílico y poliéster, y en concordancia con los problemas ambientales, ha habido un aumento en el interés por el reciclaje de alfombras, siendo más económico y atractivo para la gente.

El modelo de manejo de residuos de Dinamarca, tiene como principal objetivo reducir la cantidad de residuos desde el propio proceso productivo. La gestión de los mismos es objeto de una planificación metódica e integral. Entre las estrategias para este proceso contemplan reducir la producción de residuos, incorporando, por ejemplo, el tratamiento de residuos en el diseño del producto y utilizando un número más bajo de productos que perjudican al medio ambiente. La reutilización es la modalidad de tratamiento a la que se da mayor prioridad

(envases), contempla el reciclado de papel, cartón y vidrios, también la incineración para producir energía, cuando los residuos no son reutilizables y no causen efectos medioambientales. El depósito de residuos es la opción última.

Este modelo danés de residuos se combina también con un número de medidas de gestión administrativas (leyes, órdenes ministeriales, circulares) y varias medidas de gestión financieras, como impuestos:

- impuesto estatal global sobre los residuos: impuesto diferenciado, indicando que el depósito de los residuos es caro, la incineración es más barata y los residuos son exentos de impuesto al ser reutilizados
- sistemas de depósito reembolsable para una serie de tipos de envases: por ejemplo envases para cerveza y bebidas refrescantes carbonatadas deben incorporar un sistema de depósito reembolsable y de un retorno.
- los Municipios tienen la opción de pedir derechos que deben cubrir los gastos pagados por los mismos para la gestión de los residuos.
- ciertos tipos de productos, como neumáticos y acumuladores de plomo, sujetos a derechos especiales, que tienen la función de financiar la recogida y reutilización de los mismos.
- el Estado subvenciona proyectos sobre tecnologías más limpias que reduzcan el impacto medioambiental de productos a base del principio de ciclo de vida. Incluso se pueden subvencionar proyectos cuyo cometido sea limitar los problemas vinculados a los residuos, desarrollando, entre otros, nuevos métodos de tratamiento.
- en cuanto a la composición de los residuos existe una lista de las sustancias no deseadas en productos por ser nocivas para seres humanos y/o el medio ambiente, impulsando así el desarrollo de tecnologías más limpias para sustituir las sustancias perjudiciales al medio ambiente por otras tecnologías que sean menos perjudiciales.

8. ALGUNOS EJES PARA LA REFLEXIÓN

De manera similar a la década del '70, en la cual la escasez de tierras para sitios de disposición final aquejaba principalmente a la Capital Federal, el modelo representado por la CEAMSE, encuentra hoy colmados sus sitios en el AMBA y con escasas posibilidades de crear nuevos centros de tratamientos, habida cuenta de la gran resistencia que éstos generan⁴.

Puede decirse que se trata de la continuidad del mismo modelo de características centralizadas, donde, en este caso el Ejecutivo Provincial, se reserva las principales decisiones⁵. Más allá de las declaraciones del carácter integral del tratamiento, el eje está puesto en los centros de disposición final de residuos, representando una ampliación de la escala territorial de la CEAMSE a través de los denominados Polos Ambientales Provinciales e incluso, asumiendo sus perjuicios, se mencionan compensaciones para las localidades en las cuales éstos se localicen.

No se hace referencia a la promoción de estrategias orientadas a la reducción en la cantidad de residuos, desde la propia etapa del proceso de producción que hoy privilegia la generación de grandes volúmenes de residuos. Algún tipo de incentivo a la compra de productos con menos envoltorios, o la utilización de productos no desechables, podrían ser algunas de las medidas. Las propias líneas de investigación que se promueven, no contemplan ese aspecto, como así tampoco la información que conformará la base de datos que llevará adelante la Provincia. En

4 En este sentido no es extraño que los periódicos expresen la problemática con titulares tales como "el Área Metropolitana necesita nuevos lugares para depositar los desechos de 13 millones de habitantes. Presionan a municipios para que acepten rellenos de basura" y continúa el subtítulo, "La CEAMSE se reunirá con 30 intendentes del interior de la Provincia, a los que les ofrecerá cerca de \$ 2 millones al año para recibir residuos de Capital y GBA. Si nadie acepta, amenaza obligarlos por ley". CLARIN, 3/02/07

5 Según expresara la titular de la SPA "En el Área Metropolitana se debe mejorar la concertación interjurisdiccional con mayor responsabilidad de los municipios participantes, donde se pueda diseñar una política centralizada con una sólida ejecución descentralizada"

este sentido es importante reparar en los argumentos esgrimidos por la propia Secretaría de Política Ambiental en aras de contribuir a interpretar la Ley, la misma sostiene que el tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos debe comenzar “en el causante, es decir, la persona que saca todos los días la basura”, disipando de responsabilidad a quienes toman las decisiones en el proceso productivo.

Respecto a la participación, si bien se hace referencia en varios artículos de la Ley, ésta no tiene lugar en los aspectos centrales, no contemplándose mecanismos de participación ciudadana.

Como positivo puede señalarse que la normativa contempla al residuo como “recurso” y su consiguiente separación en origen, aunque su valorización esté vinculada sólo a los segmentos rentables, y no a una visión global desde el ahorro que significa a la Naturaleza, en el doble sentido de reducir la tasa de extracción de recursos o materias primas vírgenes y disminuir la disposición de residuos. Desde esta perspectiva, aunque globalmente, los residuos son posibles objetos útiles. Sólo algunos componentes, realizados las transformaciones técnicas necesarias y exigidas por el mercado, logran producir resultados lucrativos. Desde esta óptica mercantil, no siempre es lucrativo reciclar, pero si se contempla desde una visión del Desarrollo Sustentable, se requiere corregir de alguna manera, los cálculos de rentabilidad, incorporando, entre otras cuestiones, aquellos aspectos que hacen a la oferta ecosistémica, reducción de contaminantes, generación de empleo, etc.

Respecto a la incorporación de trabajadores informales, el nuevo marco legal, como expresáramos anteriormente, no hace referencia explícita a su incorporación en etapas más rentable del circuito económico. Al interior del sector de trabajadores informales y teniendo en cuenta los diferentes circuitos económicos que intervienen en los procesos de recuperación de residuos, contemplando las denominadas tres R (recuperar, reciclar y reutilizar), se requiere distinguir los tipos de actores que participan según los ingresos que obtienen, de acuerdo a la forma en la cual insertan su trabajo en el mercado laboral, formal e informal. En principio pueden señalarse dos grupos: un primer escalón constituido por aquellos trabajadores vinculados a los procesos de recolección, selección y clasificación, con acopio menor o sin acopio y posterior venta informal a los denominados “charreros” o acopiadores mayores. Estos últimos, con un margen de ingresos superior, conforman el segundo grupo, que son contactados por las empresas, ya del sector formal, para reingresar los residuos como materias primas al proceso productivo.

Esta diferenciación es fundamental que se distinga al momento de integrar los trabajadores informales desde la propia normativa, para contribuir a elevar auténticamente la calidad de vida de aquellos que conforman el primer escalón, reduciendo la pirámide acumulativa que otorga los mayores beneficios económicos a las empresas charreras y del sector formal de la economía.

BIBLIOGRAFÍA, DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía y documentos

CASSANO, DANIEL. (1998) *Residuos Sólidos urbanos. Universidad Nacional de General Sarmiento*. San Miguel

CEAMSE página oficial www.ceamse.gov.ar

CEPAL. (2004) *Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina*. Santiago, Chile.

FACULTAD DE INGENIERÍA de la UBA (2007) Estudio en Convenio con CEAMSE.

FERNÁNDEZ EQUIZA, ANA MARÍA. (2004). *Residuos: el negocio de barrer bajo la alfombra*. En Revista Realidad Económica N° 207, Buenos Aires.

- FONTAN, Carlos (2001). *Ingreso de residuos a CEAMSE: Estudio de caracterización de residuos*. CEAMSE, Buenos Aires
- GOBIERNO DE CHILE CONAMA (2002) *Región Metropolitana. Residuos Sólidos Domiciliarios*. Santiago de Chile.
- JÁUREGUI, V. Y MARTÍNEZ DELLAPIANA, L. (2003) *Residuos Sólidos Industriales. Control y Manejo de Residuos Sólidos*. Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino (FASTA). Mar del Plata, Argentina.
- LANDERRECHE, L. (2005). *¿Riqueza oculta o veneno mortal? El Ceamse, engendro de dos cabezas que ninguna cabeza controla*. RAY S, Red de Ambiente y Sociedad, Buenos Aires. (www.barriodeflores.com.ar)
- PESCUMA A. et al (2002) *Calidad y gestión de los residuos sólidos Ciudad de Buenos Aires XXVIII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental Cancún, México*.
- REYNALS, C. (2002). *De cartoneros a recuperadores urbanos*. Encuentro Abierto sobre Cartoneros y Gestión de Residuos Domiciliarios. Jornadas Pensar el Presente. Buenos Aires. Centro Cultural Rojas.
- RIVIÈRE, ISABEL MARÍA CELEMÍN, JUAN PABLO (2006) *los recuperadores del predio de disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Mar del Plata*. Encuentro Humboldt. Merlo, San Luis
- SABATE, ALBERTO. (1999) *El circuito de los residuos sólidos urbanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. San Miguel.
- SANTORO, M. (2001) *La responsabilidad de la Ciudad de Buenos Aires con respecto al CEAMSE*. Defensoría del Pueblo. Buenos Aires.
- SCHAMBER, P. y SUAREZ, F. (2002): *El cirujeo y la gestión de los residuos. Un acercamiento exploratorio sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense*. En Revista Realidad Económica, Buenos Aires.
- Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires. Informe de relevamiento 2005.
- SEJENOVICH, H. y PANARIO, D. (1998) *Hacia otro desarrollo. Una perspectiva ambiental*. Editorial Nordam Comunidad. Montevideo, 2º edición

Fuentes Normativas

- Decreto - Ley 9.111/78 Regulación de la Disposición Final de la Basura en los Partidos del Área Metropolitana
- Ley Provincial 11.723/95 Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General
- Ley Nacional 25.675/02 Ley General del Ambiente
- Ley Nacional 25.916/04 Gestión de Residuos Domiciliarios.
- Ley Provincial 13.592/06 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

Otras Fuentes

- Boletín Estadístico de la Dirección Provincial de Estadísticas. Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires
- Entrevistas al Presidente Cooperativa Nuevo Rumbo y recolectores informales
- Entrevistas Municipalidad de Ensenada
- Diario El Día, La Plata
- Diario Clarín, Buenos Aires
- Diario Página 12, Buenos Aires