

# LA GRAVE ASIGNATURA PENDIENTE DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES

> **Pedro del Piero**

*Presidente de la Fundación Metropolitana*

---

## Resumen Ejecutivo

---

*El presente informe aborda la problemática de los residuos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, describiendo la gestión del servicio público de recolección y disposición final, los intentos de mejorar el sistema y el estado de situación del organismo que tiene a cargo el destino de la basura, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires persisten en sostener una gestión obsoleta de la basura, ocupándose sistemáticamente sólo de la recolección y la disposición final, sin gobernar la complejidad del ciclo de los residuos en forma integral y completa. Estas prácticas generan graves perjuicios ambientales y se demuestra aquí que, si los gobiernos así lo decidieran, sería factible establecer en un plazo razonable un Sistema Integral de Gestión de los RSU metropolitanos.*

---

## I. Introducción

En la vida cotidiana guardamos un orden con nuestra vestimenta y nuestros efectos personales, facilitados por cierto mobiliario como por ejemplo, roperos y placares. Es “nuestra” ropa, son “nuestros” zapatos, son “nuestros” accesorios. Tenemos registro de propiedad y utilidad de esos objetos y como consecuencia, tenemos responsabilidad por su uso y cuidado. Con los residuos que generamos no ocurre lo mismo, no son nuestros y no nos hacemos cargo.

Residuo es un material que tras haber cumplido con su misión pierde utilidad, tomando destino de desecho por no tener valor para ser retenido. El flujo de los residuos no se interrumpe nunca, generamos residuos todo el tiempo, las 24 horas del día, los 365 días del año. Es en ese momento, cuando el material perdió utilidad y valor, que comienza el ciclo de la basura donde, junto con ella, desaparece nuestra responsabilidad sobre su generación. “Eso” que fue nuestro rápidamente no queremos que lo sea más. “Lo tiro”... “que alguien se lo lleve”... “no lo quiero ni ver”... “¡al tacho!”. La bolsa de residuos se los lleva y –aunque no lo advertamos– ponemos también en ella la responsabilidad de ser parte en la cadena de generación de desechos.

Lamentablemente no ocurren en ese momento acciones de separación y diferenciación, fundamentales para dar lugar al virtuoso proceso de recuperación y reciclado. Además, los impactos de los desechos en el ambiente están presentes mucho antes de ser tales. Los objetos al formar parte de la naturaleza tienen, desde su origen, una estructura material con componentes que se comportarán de un determinado modo a lo largo de su vida. Podemos saber perfectamente cuánto van a durar y el impacto que causarán en el medio donde se encuentren, en muchos casos efectos nocivos para el ambiente, siendo un conocimiento que exige responsabilidad.

Fabricantes y consumidores tienen que hacerse cargo de las consecuencias que los objetos generan en el medio de vida, en la naturaleza, en el ambiente, en especial una vez que esos objetos dejan de ser útiles y se convierten en desechos.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) identificamos tres universos en la cuestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). Primero los fabricantes, que deben prever el impacto que tendrán las materias primas de sus productos sobre el ciclo de los residuos y hacerse cargo de esos

efectos. Aquí va dirigida la legislación sobre envases, asignando premios y castigos a la manipulación de todos los productos y todo tipo de contenedores.

El segundo universo está compuesto por los particulares que generan RSU en sus domicilios y lugares de trabajo, con responsabilidad por el uso cotidiano de productos. Renunciando a ser clasificadores, son ellos quienes al mezclarlos, y sin conciencia que podrían ser insumos útiles, profundizan la inutilidad de los desechos, haciéndolos irrecuperables para otro uso y dándoles definitivamente destino de basura, no desecho. Por eso llamamos bolsa “de basura” al dispositivo donde juntamos indiscriminadamente todo lo que no nos sirve. La basura no sirve más para nada y cuanto antes desaparezca mucho mejor, sin querer saber adónde va, cómo se trata o que efectos producirá su disposición.

El tercer universo son los gestores públicos y privados de los residuos sólidos urbanos. Los servicios de recolección y de disposición final de la basura, de gran impacto presupuestario, son gestionados por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los municipios del Gran Buenos Aires (GBA), empresas de “higiene urbana” y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE<sup>1</sup>). Desde hace casi cuatro décadas tienen a cargo la recolección y disposición final en un proceso que está lejos de ser un sistema integral de gestión por ocuparse sistemáticamente sólo de un segmento del ciclo, la recolección y disposición final. Se recolecta indiscriminadamente y se dispone en rellenos llamados sanitarios, que fueron un avance sobre la incineración.

Un rápido análisis de la responsabilidad de este universo nos indica alto grado de eficiencia para “hacer desaparecer” diariamente y en pocas horas, diecisiete mil toneladas de basura. Su contracara es la formación de “cordilleras urbanas” como Villa Domínico y Norte Tres, por nombrarlos de las localizaciones de la CEAMSE, donde los “rellenos” que fueron proyectados a nivel se convirtieron en lomadas de decenas de metros. Se alega respeto por los protocolos de la ingeniería ambiental, pero surgen serias dudas cuando –como en Villa Domínico– deben encararse costosas tareas de venteo de gases y reparación de lixiviados. Pero aunque demos por buena la labor debemos señalar su insuficiencia.

En el siglo XXI los residuos deben gestionarse integralmente, desde su generación hasta su destino, término preferible a disposición final (concepto propio del proceso militar), con responsabilidades de todos los ac-

---

<sup>1</sup> Sitio web: [www.ceamse.gov.ar](http://www.ceamse.gov.ar)

tores involucrados bajo el principio “el que genera paga”, modo eficaz de apuntalar conciencia en un círculo virtuoso de valores y bolsillo.

Por todas estas razones desde la Fundación Metropolitana se propone un Sistema Integral de Gestión de RSU que contemple roles y responsabilidades de estos tres universos. A favor contamos en la sociedad con conciencia ambiental en crecimiento, con la institucionalidad del Federalismo de Concertación –facilitadora de acuerdos interjurisdiccionales– y con una interesante experiencia de cooperación de casi cuatro décadas.

No sería completa esta introducción si no mencionáramos que la mayor responsabilidad en la morosidad de poner en marcha un sistema integral de gestión de RSU en el área metropolitana –que atenúe y minimice el enorme daño que sigue acumulando la vieja gestión– es de los gobernantes de la CABA y la provincia de Buenos Aires (PBA).

En la transición gubernamental de 2007/2008, por iniciativa del gobierno saliente en la PBA, estuvo avanzada la posibilidad de suscribir con la CABA un convenio superador del vigente “Cacciatore-Saint Jean” de 1977. La Fundación Metropolitana asistió técnicamente a talleres de trabajo de los máximos responsables en el tema de las gestiones que se retiraban y que llegaban, y la máxima autoridad de la CEAMSE. Compartida y participativamente se analizaron y ponderaron dimensiones sociales, tecnológicas, económicas, financieras, legislativas e institucionales. En este artículo se reseñan las bases que a fines de 2007 estuvieron disponibles para discutir el nuevo convenio pero que la política impidió: en enero de 2008 primaron reproches mutuos sobre atención de bonaerenses en hospitales porteños por un lado versus impacto de la basura porteña en el ambiente bonaerense.

## **II. El problema de los residuos**

La Región Metropolitana de Buenos Aires abarca un territorio de 13.000 Km<sup>2</sup> en el que viven aproximadamente 15 millones de personas, lo que representa el 35% de la población del país y el 95% de la provincia de Buenos Aires. En este vasto territorio se producen alrededor de 17.000 toneladas diarias de basura, lo que significa el 40% de los residuos de todo el país de forma indiscriminada, dado que el Estado no promueve una política integrada.

Los RSU tienen un ciclo de vida que va desde su generación, almacenamiento y acumulación, recolección, transferencia y transporte, tratamiento/pro-

cesamiento y transformación, hasta la disposición final. Se trata de un circuito que se reanuda diariamente y en el que intervienen diversos actores.

La basura se gestiona, se tramita y se administra. En cada casa, cada quién gestiona sus propios desechos. Puertas afuera, es el Estado el que debe definir cómo se administra la basura que una sociedad produce. Por este motivo, son dos las dimensiones que atraviesan el ciclo de vida de los residuos y que nos permiten entender características y dinámica de este proceso: la dimensión territorial, que hace referencia a la implementación física en el territorio, el volumen y el impacto en la población; y la político-institucional, que se relaciona con los actores y las normas.

### **III. La dimensión territorial**

La primera parte del ciclo de los residuos es la generación, la cual está directamente relacionada con las actividades de producción y consumo.

En el AMBA, la generación de basura varía según las distintas zonas, dependiendo de las condiciones de vida de la población y su patrón de consumo (a mayor nivel de ingresos, mayor consumo y por lo tanto, mayor generación de residuos). Según el indicador de generación de RSU per cápita (GCP) la media del país se encuentra entre 0.91 y 0.95 Kg/ habitantes por día, siendo el máximo la CABA donde se generan 1.52 Kg/ habitantes por día.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires los residuos se generan de manera indiscriminada, dado que no existe una política que promueva la separación de residuos. Por este motivo es importante desarrollar acciones para generar menor cantidad de desechos y privilegiar aquellos que tengan una mayor posibilidad de ser reutilizados. Existen algunas iniciativas locales, y si bien desde el 2003 la CEAMSE está llevando a cabo una política orientada a la minimización, incluyendo la reutilización y el reciclado, los resultados hasta el momento no son significativos.

En 2006 el Gobierno de la Ciudad promulgó la Ley de "Basura Cero"<sup>2</sup> y la reglamentó en 2007, con el objetivo de eliminar progresivamente los rellenos sanitarios. La norma estableció un cronograma para disminuir la cantidad de basura que se entierra en los rellenos en un 30% en 2010, 50% para el 2012 y 75% para el 2017. La finalización de los envíos debe

---

<sup>2</sup> Más información:

<http://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/higiene/barridoylimpieza/basura-cero>

cumplirse en 2020. Dado los pocos avances en esta gestión, en el año 2012 Daniel Scioli y Mauricio Macri, firmaron un acta compromiso donde proponen reducir de forma escalonada la disposición de los residuos que la Ciudad lleva a CEAMSE. El pacto establece que la Ciudad reduciría en enero de 2013 un 10% el envío de residuos; la baja deberá alcanzar el 29% en marzo, en julio el 31%, en noviembre el 44% y el 78% se concretaría a mediados de 2014. La Ciudad no cumplió con la meta, sin embargo, es destacable que 2013 fue el primer año desde el año 2003 donde cayó la disposición final en un 12%. A pesar de este avance, los resultados no son los esperados y la gestión de los residuos sigue sin efectuarse de manera integral.

La separación en origen es otra buena estrategia. Consiste en depositar los residuos en diferentes bolsas, agrupándolos de acuerdo a ciertas características comunes y de ser posible, utilizando diferentes envoltorios en cada caso, de manera tal que sea posible distinguir el tipo de residuo que contiene cada bolsa. Los responsables casi exclusivos del éxito de esta práctica son los generadores, por lo que es fundamental concientizar a la población. En los últimos años, según datos públicos, se están desarrollando experiencias locales de separación en origen en varios de municipios de la región: La Matanza, Quilmes, Tigre, La Plata, Florencio Varela, Vicente López, Morón, entre otros. Hay que aclarar que pese a estas experiencias e intentos locales, los resultados no han sido eficientes a nivel regional.

Siguiendo el ciclo de la basura, llegamos a la recolección, el transporte y la transferencia. En AMBA la gestión de los residuos lamentablemente se reduce sólo a esta etapa del ciclo. En nuestra región, la recolección se realiza diariamente con excepción de los sábados. Esta etapa implica entre el 60% y el 70% del costo total del ciclo, y en el AMBA se producen fuertes irracionalidades en este sentido, dado que los residuos "viajan" por la metrópolis (compactados o no) para llegar desde el municipio donde se generan hasta los rellenos sanitarios.

Una vez recolectados, los residuos ingresan a la etapa de transporte y transferencia. Aquí pueden seguir dos caminos: ir directamente a disposición final o pasar por una etapa intermedia en planta de tratamiento o estación de transferencia.

La transferencia directa a una disposición final sólo es viable económicamente para los municipios que están próximos a los rellenos sanitarios. Las plantas de tratamiento o estaciones de transferencia se construyeron para disminuir los costos del sistema y beneficiar los rellenos, que reciben

menor cantidad de vehículos. Esta introducción aumenta los costos pero se justifica si la distancia entre la generación y la disposición supera los 15 kilómetros, realidad que se presenta en casi toda la región metropolitana.

Las plantas de tratamiento tienen la función de compactar los residuos para que ocupen menos espacio y facilitar su manipulación; es el lugar donde se separan los residuos e incluso, pueden disponer de instalaciones para el compostaje y la bio-conversión. Si bien las plantas de tratamiento son necesarias y colaboran en la gestión del ciclo de la basura, es importante aclarar que su función de separar basura colabora con la disminución de la responsabilidad del generador.

El otro circuito de recolección es llevado a cabo por los recuperadores urbanos o cartoneros. En el AMBA se estima que más de 35000 personas trabajan dentro de este circuito ilegal, clandestino y que funciona “en negro”. Aunque existen algunos casos, como en la CABA y el Municipio de Morón, donde los recuperadores fueron ingresados al circuito formal a través de cooperativas de trabajo.

La disposición final de los residuos se realiza en el relleno sanitario, que es el lugar donde se depositan los RSU una vez tratados. Se trata de una técnica de ingeniería sanitaria que consiste en acondicionar un espacio de tierra de determinada manera para colocar los residuos compactados, tapándolos con distintos tipos de tierra, para que fermenten sin aire y se produzca su descomposición. Su diseño está pensado para evitar la contaminación del subsuelo. En la Región Metropolitana de Buenos Aires la responsabilidad de la disposición está a cargo del CEAMSE, que posee tres centros de disposición final (Norte III, González Catán y Ensenada) y en los cuales disponen 37 municipios y la CABA.

La recolección de los residuos está a cargo de los municipios y les implica un gasto entre el 10/20% de los presupuestos locales. En esta línea, la recolección de la basura es un negocio importante para las empresas que tienen la concesión de este servicio. Las irregularidades en el proceso de licitación de la recolección señalan la existencia de ciertos beneficios a las empresas recolectoras que monopolizan la actividad. Se trata de un negocio que en el AMBA ronda los 500 millones de pesos anuales.

Esta situación lleva a preguntarse dónde están puestos los incentivos del ciclo de los residuos, si se premia la generación o la minimización y recuperación. Además, tanto la Ciudad como los municipios le pagan al CEAMSE por cada tonelada depositada. La CABA paga 50 dólares (en el año 2012) y los municipios 25 dólares por tonelada.

## IV. La dimensión institucional

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado es una Sociedad de Estado interjurisdiccional, creada durante la dictadura militar, integrada por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y cuyo capital social pertenece a ambas partes por igual. Fue instituida el 6 de mayo de 1977, a través del Convenio Cacciatore-Saint Jean, que le otorgó a la Sociedad el monopolio de la gestión de los residuos. Con un plazo de cien años de duración, la CEAMSE se constituyó para recibir y disponer los residuos del área metropolitana utilizando exclusivamente la técnica del relleno sanitario.

En un primer momento, el Decreto Ley N° 9111/78<sup>3</sup> establecía que la disposición final de los municipios se efectuaría en los rellenos sanitarios de CEAMSE. Dichos municipios no integran la Sociedad de Estado (exceptuando a la CABA) pero están representados por la PBA. A los efectos de esa ley, los municipios comprendidos eran 21: Almirante Brown, Avellaneda, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con el pasar de los años el ámbito geográfico de la CEAMSE se expandió e incorporó a los partidos bonaerenses de Brandsen, Escobar, Ezeiza, General Rodríguez, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Magdalena, Malvinas Argentinas, Pilar, Presidente Perón y San Miguel. Societariamente, CEAMSE está conformada por un Directorio y una Comisión Fiscalizadora.

El sistema CEAMSE generó una matriz metropolitana de gestión que dio solución a la incineración, siendo funcional a la CABA, que se convirtió en mera entregadora de residuos, transfiriendo el tratamiento de los mismos al territorio de la PBA. Además, clausuró la participación de los municipios y de las organizaciones civiles en el sistema.

Otro de los problemas de CEAMSE es que en los últimos años el sistema manifestó síntomas de agotamiento, dados por la reducción del tratamiento integral de los residuos a la disposición final, y porque comienza a escasear la oferta de suelo para este fin. Además, es evidente la dificultad para encontrar localizaciones adecuadas para la disposición que cuenten con la aprobación técnica y social. Los crecientes costos de los municipios para la gestión han logrado que el problema sea considerado sólo a corto

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-9111.html>



plazo y que no se tengan en cuenta aspectos como la revisión de la institucionalidad, la minimización de generación de residuos o el desarrollo de nuevas tecnologías.

La disposición final de los residuos no es un problema en sí mismo, sino que es la evidencia de la falta de una política de gestión integral, sistémica y metropolitana en el ciclo de los residuos. En esta línea, parece erróneo orientar todos los esfuerzos solamente a la búsqueda de nuevos terrenos aptos para la creación de rellenos sanitarios (pese a ser necesarios), ya que se requiere una gestión integral que abarque el ciclo completo de los residuos, desde su generación hasta su disposición.

## **V. La propuesta de la Fundación Metropolitana**

El escenario planteado anteriormente da cuenta que la cuestión ambiental de los residuos sólidos en la metrópolis Buenos Aires es un problema irresuelto y urgente. Por ello, la decisión de solucionarlo requiere un cambio en el modelo de desarrollo y los consecuentes patrones de consumo, una mayor conciencia ambiental de la ciudadanía y la implementación de tecnologías de gobierno acordes.

La Fundación Metropolitana propone, desde el 2011, la puesta en práctica de un Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires basado en tres núcleos de acción: primero, la regulación de la generación de los envases; segundo, una sostenida campaña metropolitana de conciencia y control; y tercero, la refuncionalización de la CEAMSE en una Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos, núcleo operativo de un Sistema de Gestión Integral de RSU del AMBA.

Un Sistema es un todo organizado y complejo destinado a alcanzar un objetivo. El sistema que se propone, si bien debe ser permeable a los flujos del medio en que actúa para su cohesión y eficacia, deberá estar regulado para lo cual –atendiendo a su naturaleza metropolitana– se lo debe establecer por acuerdo interjurisdiccional propio del Federalismo de Concertación plasmado en un nuevo convenio entre la PBA y la CABA. A partir de este convenio se desprenderán regulaciones legislativas y modalidades operacionales. La creación del sistema de gestión integral de residuos tendrá en cuenta las modalidades de incorporación funcional de municipios y Nación, conforme sus propias atribuciones y posibilidades; la existencia de subsistemas de recuperación, recolección y disposición; la

normativa vigente, tanto nacional y provincial como municipal y ciudadana; los recursos públicos y privados involucrados, los incentivos a establecer; y las tecnologías existentes de recuperación y disposición. La incorporación del Poder Ejecutivo Nacional al tratamiento de los RSU resulta fundamental por razones técnicas, políticas, institucionales y económicas. La primera, porque la provincia genera cerca del 70% de la basura del país; la segunda, por la necesidad de ejercer una atracción para la participación de los municipios. La tercera, por su competencia constitucional en el cuidado de los presupuestos mínimos ambientales; y la cuarta para canalizar recursos financieros nacionales e internacionales.

Para lograr esto, se necesita disolver y re-funcionalizar la CEAMSE en la mencionada Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos. Es necesario un proceso de transición, de dos años aproximadamente, a un ente tripartito en el que intervengan la Nación, la PBA, la CABA y los municipios. Este organismo ejecutivo tendría facultades de planeamiento, regulación, control y asistencia técnica, y ejercicio de poder de policía, entre otras. Además, contaría con un Centro de Investigación y Desarrollo y una Oficina de Asistencia Técnica que, sin duplicar información ya disponible, apuntaría sus estudios a los distintos momentos del ciclo de la basura (generación, recolección, transferencia, reciclado, disposición final, etc.) y brindaría apoyo a los municipios.

Por otra parte, se plantea la necesidad de sancionar e implementar la Ley Nacional de Envases, que establezca una generación y uso racional de los envases, uniforme y aplicable a todo el país, dando cumplimiento al principio que quien genera debe hacerse cargo económicamente del impacto, aportando al proceso de su máxima reducción. En esta línea, se requiere crear un polo de recuperación a escala metropolitana para la reducción de los residuos sólidos en rellenos sanitarios y para el aprovechamiento industrial de los materiales recuperables.

Al mismo tiempo, se debe diseñar e implementar una Campaña Metropolitana de Residuos de Conciencia, Gestión y Control. Su continuidad debe proyectarse a, por lo menos, dos períodos de gestión gubernamental –ocho años– y tendrá como objetivos centrales: a) promover conciencia ciudadana para lograr responsabilidad en la generación separando en origen, así como generar las mejores condiciones para facilitar la recuperación y el reciclado en la etapa que le sigue; b) apuntalar las gestiones gubernamentales del servicio de recolección y destino de los residuos; y c) instalar el control comunitario de la gestión integral informando metas

y avances logrados, así como el comportamiento del Sistema en general con el claro objetivo de lograr fidelización y compromiso con el mismo.

Asimismo, se propone la constitución de una Agencia Ambiental Metropolitana de Residuos, que, con la consiguiente aprobación de pautas operativas para la Agencia, se constituya en Operadora del Sistema de Gestión de Residuos. Esta será quién se encargue de la planificación centralizada y articule como árbitro y espacio transaccional las relaciones entre entregadores y receptores; administre la Campaña Metropolitana de Residuos; asista a la ejecución descentralizada; se erija como cabecera de la red tecnológica; se encargue de la administración del índice distrital de gestión de RSU; y que sea promotora de un parque de recuperación y reciclado.

Tal como se mencionó, la implementación de un Sistema Integral de Gestión de Residuos tomará cuerpo y vigencia a partir de suscribir un convenio interjurisdiccional, conforme artículo 124 de la Constitución Nacional, entre la PBA y la CABA que receptorá "coincidencias fundacionales" como son: hacer operativas las leyes vigentes; lograr el cumplimiento pleno de las propias competencias; obtener la sanción de la ley federal o leyes locales de envases; diseñar estrategias de integración de municipios y Nación conforme la legislación vigente; incentivar la minimización, recuperación y reciclado para vecinos y municipios; coordinar el ejercicio del poder de policía; promover la erradicación de basurales y tierras para servicios ecológicos urbanos; conformar un índice distrital de gestión de residuos; promover un centro de investigación y desarrollo de la recuperación y reciclado; crear un fondo para empresas sociales de recuperación y reciclado; y promover foros de recuperación y reciclado que involucre tanto a la Agencia como a organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y gobiernos.

Finalmente, solo resta hacer votos para que en la nueva etapa de la democracia argentina que viviremos a partir de 2016, y que estará fuertemente signada por la gestión de los problemas concretos de los ciudadanos y vecinos, se resuelva esta grave asignatura pendiente de los Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana Buenos Aires.