



Los residuos sólidos urbanos en el área metropolitana

Por Carina Quispe Merovich

Directora de Política Ambiental de FARN

Resumen ejecutivo

La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) constituye uno de los principales aspectos a ser adecuadamente tratado y resuelto por las autoridades de todas las ciudades del mundo. Muchas han podido dar un giro sustentable a la cuestión, lo que alienta a una solución equitativa y duradera para las provincias y municipios de nuestro país.

Sin duda se trata de una problemática que debe trabajarse mediante políticas públicas diseñadas en el marco de la ley, con información adecuada y con amplia participación ciudadana, y que requiere de la voluntad y la decisión política de efectuar un cambio meridiano, sobre la base que se está apostando al cuidado de un bien colectivo, mejor calidad ambiental para todos y menores costos en salud pública.

Teniendo en cuenta que la Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana enfrentan hoy una gran crisis en la materia, y al mismo tiempo un gran desafío, notamos que claramente aparecen algunos elementos claves, ordenadores y previos, que de alguna manera constituyen la médula de la cuestión: la consideración de la integralidad de la gestión de los residuos (la cual exige contemplar a todas sus etapas de modo coherente y concatenado), la visión regional y de largo plazo, y el ordenamiento ambiental del territorio, absolutamente necesario para la definición de la política.

Por último, la dimensión social, que plantea por un lado a los recuperadores urbanos y el servicio público que prestan, y por el otro, a la sociedad, con sus respectivos deberes en cuanto a los RSU, constituyen ejes de imprescindible atención para la sustentabilidad de las decisiones públicas.

I. Introducción

La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) constituye hoy uno de los principales aspectos a ser adecuadamente resuelto por las autoridades de todas las ciudades del mundo.

Muchas de ellas, particularmente en el viejo continente y en Estados Unidos, han podido dar un giro sustentable a la cuestión, básicamente porque decidieron adelantarse décadas en el abordaje de un problema clave, con implicancias ambientales, políticas, económicas, sociales y culturales, que ha valido más de un dolor de cabeza a gobernantes en todo el orbe¹.

Es que el tema de los residuos de tipo domiciliario presenta diversas aristas que deben trabajarse mediante políticas públicas aptas para incidir puertas adentro de los ámbitos privados de acción de cada individuo. Y en el caso del espacio público, la responsabilidad de la gestión se divide entre los ciudadanos, el comercio, la industria, todo tipo de instituciones públicas y privadas, incluyendo a los concesionarios de los servicios públicos de aseo e higiene urbana y al Estado.

Así, se presenta un considerable mapa de actores, cada uno con un rol fundamental en el circuito que implica el concepto de *gestión integral* de los residuos sólidos urbanos, y en el cual el Estado aparece como el principal referente, a cargo del diseño de la política que busca alcanzar objetivos específicos de calidad ambiental, pero también responsable de una buena parte de la ejecución de dicha política.

¹ Solo por citar algunos ejemplos recientes, ver los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de Nápoles (Italia) frente a un conflicto con el sistema de recolección y disposición final de los residuos en <http://publicaronline.net/2010/10/19/actualidad/buenos-aires-protesta-y-bloqueo-impide-recoleccion-de-residuos/> ; <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=560581> ; <http://m.eltiempo.com/mundo/europa/enfrentamientos-en-npoles-por-planes-de-gestin-de-basura/8168440> ; <http://www.diariodirecto.com/internacional/2010/10/21/disturbios-napoles-nuevo-vertedero-937603175640.html>

Revisando la experiencia comparada de ciudades que han sido exitosas en sus respectivos sistemas de gestión, observamos un denominador común: las campañas ininterrumpidas de concientización acerca de la importancia de separar en origen los residuos generados y de difusión de la información necesaria para que el ciudadano pueda separar sus residuos del modo en que el sistema implementado requiere que se efectúe la segregación. Es decir, indicando las fracciones, describiendo e identificando los contenedores, señalando los sitios de disposición inicial, los días y horarios de recolección, entre otros aspectos. En pocas palabras, resulta básico mantener a la población informada y concientizada respecto de sus obligaciones en la materia.

Otra cuestión aparece como esencial: la voluntad y la decisión política de efectuar un cambio profundo y de sostener esa decisión en el tiempo, sobre la base que se está apostando al cuidado de un bien colectivo, un ambiente de mejor calidad para todos, con menos costos en salud pública y más sustentable en todo sentido.

Esto es innegable: si gestionamos los residuos sólidos urbanos bajo el paradigma de la gestión integral obtendremos beneficios comunes, tangibles y duraderos, que además se extienden más allá de cada ciudad y de cada generación.

Este es el propósito del presente artículo: efectuar un análisis de la situación de los RSU en la Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana, que enfrenta hoy serios desafíos al respecto.

II. Un repaso a la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios N° 25.916 (LRD)

Como he expresado en otros trabajos², la Ley 25.916, en su carácter de norma sectorial de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios, claramente se constitu-

² FARN (2009). *La regulación de los residuos domiciliarios en la República Argentina*. Informe Ambiental Anual FARN 2009, Buenos Aires, disponible en <http://www.farn.org.ar/informe2009.pdf>. Quispe, C. y Lescano, C. (2010). *Residuos domiciliarios: La experiencia del trabajo conjunto con los recuperadores urbanos en la ciudad de Buenos Aires*. Informe Ambiental Anual FARN 2010, Buenos Aires, disponible en <http://www.farn.org.ar/informe2010.pdf>.

ye en el marco rector de la normativa complementaria que las provincias y municipios dictan o deben dictar en la materia.

La gestión de los RSU es manifiestamente una cuestión de orden local, prioritariamente municipal, y éste es el sentido que emana la Ley 25.916 cuando pone en cabeza de las jurisdicciones la responsabilidad de diseñar e implementar una política pública que persiga, en primer término, la revalorización y recuperación de los residuos, transformándolos así en materiales con un destino diferente al del relleno sanitario.

La clave de la ley nacional radica en la imposición, como piso para todo el país, de la obligación de implementar una gestión integral de los residuos en donde cada una de las etapas de esa gestión tiene una causa y una consecuencia, que la torna indispensable para la concreción total del circuito: por esta razón la ley define a estas etapas como interdependientes y complementarias entre sí.

La LRD representa una de las normas de presupuestos mínimos más claras en cuanto al deslinde de competencias Nación-Provincias-Municipios, y ello se debe quizás a la indubitable inmediatez existente entre el hecho de la generación del residuo y su disposición en la vía pública, situación que acerca, relaciona e involucra directa y recíprocamente al vecino con su ciudad y sus autoridades municipales.

Así, la LRD establece que son autoridades competentes de la ley, los organismos que determinen las respectivas jurisdicciones locales, siendo estas autoridades responsables de:

- ▶ La gestión integral de los residuos generados en su territorio.
- ▶ Dictar las normas necesarias para el efectivo cumplimiento de la ley.
- ▶ Garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a sitios habilitados, estableciendo métodos y frecuencia de recolección, como así también métodos de tratamiento y disposición final.
- ▶ Establecer sistemas de gestión de residuos adecuados a las características y particularidades de la propia jurisdicción, cuyo foco apunte a la prevención y minimización de los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida.

Desde la generación, entonces, se disparan una serie de consecuencias y responsabilidades en las cuales el generador y el poder administrativo local son parte fundamental del engranaje y su funcionamiento.

En esta línea, debe destacarse que la obligación de separar en origen pesa sobre cada uno de nosotros, y la de dar una adecuada gestión a los residuos mediante un sistema racional que apunte a la revalorización, sobre el gobierno local.

Por último, entre los aportes fundamentales de la LRD a la política nacional sobre RSU, se encuentra la precisa fijación de sus objetivos, los que en caso de duda o conflicto de intereses, proporcionarán los criterios rectores para su abordaje y resolución: 1) promover la valorización de los residuos, 2) minimizar la cantidad que es derivada a disposición final, y 3) reducir los impactos negativos que éstos producen al ambiente.

III. La situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Ley Basura Cero

La ciudad cuenta, a partir de que la Legislatura local sancionó en 2006 la Ley 1854 –Basura Cero– con un régimen propio para la gestión de los RSU. Debemos recordar además que reconoció, previamente y también por ley (992), el rol de los recuperadores de residuos reciclables, incorporándolos en la etapa de recolección diferenciada del servicio público de higiene urbana. Ambas normas establecen el marco básico a considerar en todo acto, norma o política que involucre a la gestión de los RSU en la ciudad.

Si tenemos en cuenta que la Ley Basura Cero apunta principalmente –y en sintonía con la ley nacional– a la revalorización de los RSU; que establece metas de reducción para la disposición final de residuos en relleno sanitario (hoy lamentablemente incumplidas por falta de voluntad política); prohíbe la incineración de estos residuos y contempla la responsabilidad extendida del productor, es evidente que sin una gestión integral de los RSU, ninguno de estos objetivos podrá cumplirse.

Tal como mencionamos, la base sobre la cual se asienta la reducción de la disposición final y la revalorización de materiales son los dos primeros

eslabones en la cadena de la gestión integral: la separación en origen y la recolección diferenciada. Nuestra responsabilidad principal es generar menos residuos y separar bien los que hemos generado³, la responsabilidad de los gobernantes porteños –entre muchas otras– es implementar la recolección diferenciada como parte del servicio de higiene urbana, incluyendo formalmente a los recuperadores, de acuerdo a la Ley Basura Cero y a la Ley 992.

Es claro que si no existe la recolección diferenciada como parte de este servicio público, los esfuerzos personales e institucionales para separar en origen resultan ignorados, como también el enorme esfuerzo que realizan diariamente los recuperadores.

A pesar de la claridad de estas normas, las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires –excepto honrosas excepciones– no han tomado aún las medidas claves conducentes al cumplimiento de la ley. Así, en el año 2008, el Poder Ejecutivo porteño envió a la Legislatura un proyecto de pliego para la licitación del servicio de higiene urbana, que planteaba continuar por los próximos 10 años sin recolección diferenciada en la ciudad, y que no incluía a los recuperadores en el circuito de los residuos, de manera contraria a lo establecido por la Ley 992. También incurría en diversas disposiciones que violentaban de modo manifiesto a la Ley Basura Cero, como el pago a las concesionarias del servicio de recolección por tonelada de residuos recolectada, cayendo en el absurdo de exigir que los recipientes para el vertido de residuos en la vía pública tuviera una boca que permitiese arrojar los residuos en su interior, pero no retirar los que fuesen recuperables.

Frente a esta situación numerosas organizaciones trabajamos de manera coordinada a fin de que se realizara una audiencia pública para exponer a los legisladores la abierta contradicción del proyecto mencionado respecto de la normativa vigente en la ciudad, a resultas de la cual, ni el Ejecutivo ni el Legislativo insistieron posteriormente con la sanción del proyecto original, debiendo recurrir a una prórroga de los contratos de concesión hasta entonces vigentes. De esta manera vemos como, en

³ La Ley Basura Cero dice que: “El generador de residuos sólidos urbanos debe realizar la separación en origen y adoptar las medidas tendientes a disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos que genere. Dicha separación debe ser de manera tal que los residuos pasibles de ser reciclados, reutilizados o reducidos queden distribuidos en diferentes recipientes o contenedores, para su recolección diferenciada y posterior clasificación y procesamiento”.

base a una errada decisión, se perdieron dos años en la implementación de la ley.

Más tarde, durante el año 2010, y muy probablemente en base al aprendizaje relatado, el Gobierno porteño abrió un proceso de discusión pública para la elaboración del nuevo pliego, valiéndose de la intervención de dos organizaciones de la sociedad civil, Fundación Cambio Democrático y Fundación Poder Ciudadano, las cuales cooperaron en facilitar el debate multisectorial y los aspectos relativos a la transparencia del proceso⁴. Dicho proceso incluyó una audiencia pública, y culminó con la redacción de dos pliegos –uno para la licitación del servicio de recolección de residuos secos, y otro para el de húmedos– que tomaron algunas de las cuestiones que la ciudadanía y las organizaciones solicitaron en la mencionada audiencia. Si bien se inició el proceso licitatorio para ambas fracciones de residuos, a la fecha no existe aún una decisión pública final respecto de los futuros concesionarios, dada la reciente decisión del Ejecutivo local de prorrogar los plazos para la apertura de los sobres hasta el 22 de febrero de 2011⁵.

Si bien es dable reconocer que existió un proceso ampliamente participativo para la toma de decisiones en la materia, lo cual es sumamente positivo, también es necesario mencionar que las condiciones pautadas inicialmente –es decir en el borrador de pliego original elaborado por el Gobierno local– para acceder a la concesión de secos por parte de las cooperativas fue muy pobre, evidenciando el poco interés del Estado en tomar decisiones basadas en el conocimiento y análisis previos, teniendo en cuenta la realidad de estas organizaciones, especialmente la escasez de recursos que enfrentan. Tal desconocimiento de la realidad produce desesperanza respecto de los resultados de la licitación y asimismo de la puesta en práctica de numerosas exigencias para las cooperativas, que pretenden igualarlas –en las obligaciones, pero no en los beneficios– a grandes empresas. Así, el rechazo en la versión definitiva del pliego licitatorio a la fijación de un precio por el servicio público que prestan los recuperadores –lo cual se solicitó por la mayor parte de los oradores en la audiencia pública–, la entrega de un único camión por cooperativa para la recolección diferenciada y el sistema de *scoring* implantado para

⁴ Ver en <http://www.cambiodemocratico.org/residuosurbanos/>

⁵ La resolución del Ministerio de Ambiente y Espacio Público que estableció la prórroga puede verse en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/archivos/Resolucion%201535-1.pdf

la evaluación de su desempeño partiendo de las carencias apuntadas, constituyen indicadores muy claros respecto del interés del gobierno en la implementación y el éxito de la Ley Basura Cero⁶.

En suma, a más de cuatro años de la sanción de la ley es evidente que su implementación ha sido casi nula, con muchos más retrocesos que avances, a pesar de algunas señales tangibles en el transcurso de los mismos. Resta mucho por hacer, y no se advierte aún en la Ciudad de Buenos Aires la voluntad política de aplicar y hacer cumplir una ley que es fundamental para el sustento de numerosas familias, para la calidad ambiental y para la salud pública, con serias implicancias más allá de las fronteras de nuestra ciudad.

IV. El área metropolitana

La experiencia en el Partido de La Plata

No caben dudas de que aún no se ha emprendido desde la Provincia de Buenos Aires una acción concreta frente a la problemática de los RSU. Quizás el mayor exponente de esta situación se encuentre en la causa Mendoza⁷, la cual ha puesto en evidencia, y también en la agenda pública, la flagrantemente contaminación histórica y actual de la Cuenca Matanza Riachuelo⁸. Parte de esta contaminación se relaciona con los residuos no gestionados en los diversos municipios involucrados en la mencionada cuenca. También otros antecedentes dan cuenta de éste déficit, como el colapso de los rellenos operados por CEAMSE y el rechazo de los vecinos a la instalación de nuevos rellenos y de plantas de acopio, manipulación y tratamiento.

Es fácil advertir que la conflictividad se acrecienta, y que en parte proviene del propio accionar del Estado, que toma decisiones sin garantizar el

⁶ El pliego de residuos secos se encuentra disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/archivos/secos_final.pdf. Para mayor información sobre las críticas realizadas por FARN al proyecto de pliego original ver http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2010/gacetilla_residuos270710.doc

⁷ Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo).

⁸ Ver el artículo escrito por Andrés Nápoli y Javier García Espil "Riachuelo: hacer hoy pensando en la cuenca del mañana" que forma parte de la presente publicación.

adecuado acceso ciudadano a la información y a la participación en el proceso de construcción de esas decisiones públicas, y muy especialmente, porque se intenta promover el avance de proyectos sin que existan estudios técnicos que permitan conocer si las tecnologías a emplearse y los posibles emplazamientos de las plantas son los más adecuados desde la perspectiva social, ambiental y económica. Ejemplos recientes son la pretendida instalación de una planta de tratamiento de residuos domiciliarios en La Matanza, y otra en el Partido de La Plata⁹, que adolecen una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) previa.

Desde el punto de vista normativo, la Provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, sancionada con posterioridad a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos. Esta ley bonaerense –y su decreto reglamentario N° 1215/2010– recepta dos conceptos centrales de su predecesora nacional, que son la definición de esta categoría de residuos y de la gestión integral y sus diversas etapas. Asimismo los objetivos que plantea son coherentes con el requerimiento mínimo de proceder a la revalorización y recuperación de los RSU, y se hallan en sintonía con la Ley del Medio Ambiente de la Provincia N°11.723, que con mucha antelación (1995) trató este tema.

También plantea la norma una suerte de distribución de competencias entre el Gobierno provincial y los municipios bonaerenses, reñida con la autonomía municipal que arbitra la Constitución Nacional y que, para la Provincia de Buenos Aires, continúa aún siendo una enorme deuda, no sólo desde el plano legal e institucional (basta ver las cláusulas constitucionales respectivas y las de la Ley Orgánica de Municipalidades), sino también práctico.

Si tenemos en cuenta que la autonomía implica para el municipio las potestades de dictar sus propias normas, elegir autoridades, de autoadministración y autofinanciamiento; y que estas potestades en el orden administra-

⁹ Para mayor información sobre ambos casos ver en: <http://www.lamatanza.gov.ar/noticias/dnoticia.php?id=1362> ; <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/El-proyecto-CARE-de-La-Matanza-no-es-una-opcion-viable-para-el-cierre-del-relleno-sanitario-de-Gonzalez-Catan/>, <http://www.lanoticia1.com/noticia/la-matanza-corte-en-ruta-3-y-21-en-rechazo-al-care-311109575.html> ; <http://www.primera pagina.com.ar/site/politica/alcanzaron-el-consenso-para-crear-la-planta-de-tratamientos-de-residuos-solidos-urbanos/3394/> ; <http://www.gestion.laplata.gov.ar/video-noticias-de-la-ciudad/4-videos/374-licitacion-nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos> ; http://elpapironet.com/index.php?ver_notas=2813

tivo conllevan la capacidad de decidir acerca de la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y el ejercicio del poder de policía sin interferencia de otro orden de gobierno, como el provincial o nacional, pronto advertimos que en materia ambiental, estas potestades son esenciales para que los municipios puedan definir y emprender sus propias políticas y estrategias de sustentabilidad. Al mismo tiempo, se advierte que la problemática de los residuos domiciliarios es una de las principales cuestiones en la agenda ambiental municipal y que esencialmente involucra los conceptos de servicio público, obra pública y poder de policía.

La potestad del municipio en cuanto a la definición de la política y regulación en materia de gestión de los RSU se encuentra comprendida en las competencias municipales relativas al aseo e higiene urbana, implicando la facultad de regular, contratar y realizar los servicios y obras públicas necesarias en ese sentido. En términos generales, podría afirmarse que el municipio debe estar dotado del amplio poder de policía de bienestar, el cual comprende la cuestión ambiental en todos sus aspectos.

Sin embargo, la Ley 13.592 a lo largo de su articulado establece diversas disposiciones que recortan las potestades de los municipios bonaerenses en lo que respecta a una materia clave y de indudable índole municipal, como es la gestión de los RSU. Esta situación resulta evidente, por ejemplo, cuando la ley exige que los planes municipales de gestión de residuos (llamados en la ley "Programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" – PGI RSU) deban ser aprobados por la autoridad ambiental provincial, y también cuando se refiere a la decisión del Poder Ejecutivo provincial para la localización de los "polos ambientales provinciales" (sitios de disposición final), en los casos en que los municipios o las regiones no presenten una definición al respecto (art. 12 de la ley citada).

Igualmente no debe perderse de vista la necesaria visión regional que es preciso implementar para la gestión de los RSU en áreas cuya dinámica supera los límites políticos de cada municipio, involucrando aún a otras jurisdicciones, como es la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana. Lo que se plantea es la necesidad de que en un proceso de planificación y gestión regional se respeten las autonomías municipales, a fin de que la construcción de ese plan resulte sustentable. Esto implica necesariamente la amplia participación de los vecinos de los municipios involucrados, aún cuando sea la admi-

nistración provincial quien lidere o coordine el proceso general. No es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible –OPDS– quien ha de tomar por sí sólo la decisión, sino que debe articular adecuadamente a los diversos municipios en el proceso decisorio, propiciando un debate genuino, **empujando** un sistema de información ambiental clara, veraz, oportuna y accesible, y con instancias institucionalizadas de participación, que garanticen que todos los potenciales afectados de algún modo por el posible plan, puedan manifestar esta afectación en el nivel que corresponda: municipal, regional, provincial. Sólo en base a estas garantías las decisiones de gestión ambiental podrán ser sostenidas en el tiempo.

En este contexto normativo, el Partido de La Plata sancionó en el año 2009 su Ordenanza “Basura Cero” (N° 10.661), que crea el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, planteado entre sus principales objetivos:

- ▶ Minimizar la cantidad de residuos que se generan.
- ▶ Separar en origen los RSU.
- ▶ Recuperar y reciclar los materiales inorgánicos.
- ▶ Realizar el compostaje de los residuos orgánicos.
- ▶ Reducir progresivamente la cantidad de residuos que se deposita en rellenos sanitarios: se establece la meta de no enviar a disposición final o confinamiento a los RSU reciclables o recuperables, para el año 2016.
- ▶ Ejecutar el ciclo completo de la gestión integral de los RSU dentro del ámbito territorial de La Plata.

Un antecedente clave de esta ordenanza es el “Plan de Separación de Residuos en Origen” mediante el uso de las **bolsas verdes**. El Municipio ha organizado dos servicios de recolección: uno para la bolsa verde (que incluye los residuos inorgánicos, secos o recuperables) y otro para los residuos que no se recuperan. Al establecerse la separación en origen y fundamentalmente la recolección diferenciada de los residuos (para lo cual existe un esquema de zonas, días y horarios específicos de recolección) a cargo del municipio, los principales eslabones de la gestión integral ya existen en esta ciudad, habiendo permitido, entre otros beneficios colectivos, el desarrollo y la sustentabilidad de al menos cuatro cooperativas de recuperadores que reciben directamente los camiones

con bolsas verdes en sus respectivas plantas de clasificación. La separación en origen realizada en La Plata es eficiente, y alcanza un grado de profesionalismo muy relevante en las cooperativas, empeñadas en su exhaustiva clasificación para la venta.

FARN ha tenido el privilegio de trabajar con estas cuatro cooperativas y con la colaboración de la Agencia Ambiental de La Plata en un proyecto específico, destinado a producir un manual para la ciudadanía que permitiera profundizar y sostener en el tiempo el proceso de separación en origen ya iniciado. Gracias a este proyecto quedaron, para las cooperativas y la Agencia, material de capacitación, difusión y concientización acerca de la necesidad de separar y revalorizar los residuos con miras a una gestión integral de los mismos¹⁰.

V. El concepto de región y su implicancia en la gestión de los residuos

Con anterioridad a la Reforma Constitucional de 1994, la Constitución Nacional (CN) ya contemplaba la posibilidad de que las provincias celebraran acuerdos con fines determinados. Luego de la reforma –mediante el nuevo artículo 124– se introduce la noción de región, reconociéndose a las provincias la facultad de crearlas con el fin de lograr el desarrollo económico y social. La creación de una región es entonces el fruto de un acuerdo entre provincias –o entre una o varias de ellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– que han ejercido su derecho de celebrar un pacto, o un “tratado parcial”, para fines “de intereses económicos y trabajos de utilidad común”, como lo expresa el artículo 125 de la CN¹¹.

La región no constituye entonces –dentro de nuestro sistema federal de organización– un nivel político de gobierno superior a las provincias y

¹⁰ Para ver más información sobre el proyecto y los materiales elaborados: http://www.farn.org.ar/investigacion/polamb/presentacion_RSU_lp_dic2010.html ; http://www.farn.org.ar/investigacion/polamb/publicacion_rsu.pdf ; http://www.farn.org.ar/investigacion/polamb/folleto_RSU_lp.pdf

¹¹ En este tema, resulta muy interesante el comentario realizado por Sabsay y Onaindia a los arts. 124 y 125 de la CN en *La Constitución de los Argentinos - Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Errepar, 5ª Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires.

menor que la Nación, sino una forma de descentralización administrativa del poder, creada a través del consentimiento expreso de dos o más provincias y con un fin de desarrollo. La CN prevé incluso que las provincias puedan establecer órganos para la concreción de los fines de la región, tal sería el caso –por ejemplo– de la constitución de un comité interjurisdiccional afectado al logro de uno o varios objetivos comunes.

Aun cuando la CN se refiere a un acuerdo entre provincias, sería factible que los municipios constituyeran regiones a fin de gestionar mancomunadamente sus RSU, asociándose bajo esta modalidad, si se tienen en cuenta las características de la capacidad asociativa de los mismos, previstas en las normas provinciales y –según los casos– en las cartas orgánicas municipales respectivas.

De acuerdo a varias legislaciones provinciales (citamos, por ejemplo, a Chubut y Tucumán) los municipios gozan de la capacidad de asociarse entre sí y con otros niveles de gobierno (nacional o provincial) mediante la celebración de convenios. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, y sin perjuicio de las serias deficiencias que plantea la cuestión de la autonomía municipal analizada más arriba, es la propia Constitución bonaerense la que reconoce que es competencia de los municipios la administración de los intereses y servicios locales (art. 190), como así también que constituyen atribuciones del régimen municipal, el ornato y la salubridad. A ello se agrega la previsión de la Ley 11.723 que establece que la gestión de los residuos comunes es de incumbencia y responsabilidad municipal (art. 65).

Esta capacidad asociativa de los municipios en lo que respecta a la gestión de los RSU, se ve fortalecida y fomentada por las previsiones de la LRD anteriormente analizada, que expresamente señala la facultad de las autoridades locales de celebrar convenios bilaterales o multilaterales que posibiliten estrategias regionales de gestión, para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios.

Como vemos, en un país de grandes dimensiones, con zonas que presentan numerosos municipios cercanos, como así también en los casos de localidades muy distantes –como ocurre en la Patagonia– la figura de la región y la posibilidad de celebrar convenios entre los estados provinciales y municipales ofrecen herramientas prácticas para la concreción de políticas ambientales compartidas.

Indudablemente, están dadas las condiciones en el plano legal para formalizar las políticas; ahora es preciso diseñar estas políticas con base en la normativa y realizar los estudios técnicos de factibilidad que forzosamente deben preceder a la toma de decisiones; asimismo es un imperativo hacer partícipe a la ciudadanía de las decisiones que podrían afectarla.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana, resulta fundamental tener en cuenta estas posibilidades, ya que se trata de una vasta área de gran complejidad, que requiere una política de largo plazo, uniforme, armónica y coherente en materia de residuos, ya que la actual está agotada. Cabe mencionar en esta línea el plan requerido a la ACUMAR por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para la región de la Cuenca Matanza Riachuelo¹².

VI. El Ordenamiento Ambiental del Territorio en la gestión de integral de los RSU¹³

El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) es una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como *“mecanismo de comando y control”*, en tanto se consolida a través de regulaciones estatales directas que resultan obligatorias para todos. Esta herramienta tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado y en diversos horizontes temporales.

Como es de suponer, esta organización espacial de actividades implica la representación en el territorio de muy diversos intereses y aspiraciones de los diferentes grupos y actores sociales que comparten dicho espacio, siendo esta la razón por la cual la elaboración del OAT debe ser ampliamente participativa. Parece evidente que en la medida que los gobiernos promuevan una construcción colectiva que refleje los intereses, deseos, aspiraciones de la sociedad en cuanto al uso y goce del territorio, el am-

¹² Para más información ver el artículo Nápoli, A. y García Espil, J. “Riachuelo: Hacer hoy pensando en la cuenca del mañana” que forma parte del Informe Ambiental FARN 2011.

¹³ Este apartado reproduce textos de la publicación de FCD y FARN *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de los conflictos socio-ambientales* – Volumen 1, disponible en http://www.cambiodemocratico.org/publicacion_NED.pdf

biente y los recursos naturales, luego, esa planificación que se consolida en una norma jurídica, tiene amplias posibilidades de ser más fácilmente aplicada y cumplida. Por el contrario, si este ordenamiento se realiza a espaldas de los actores comprometidos en el uso, muchos conflictos de intereses explícitos y subyacentes no habrán sido resueltos por la herramienta. El OAT debe entonces aspirar a la concertación de los intereses sectoriales entre sí, y de estos, con el Estado. Por su parte, el Estado deberá representar, a la hora del debate y de la definición del OAT, al bien común y a los bienes, derechos y valores colectivos.

Sostenemos que el Ordenamiento Ambiental del Territorio es una herramienta estratégica porque permite anticiparse a escenarios futuros y en la medida en que provee un marco racional y participativo para la gestión de los usos, se convierte también en el instrumento óptimo para resolver anticipadamente la tensión de los distintos intereses. Si refleja las prioridades y valoraciones que la comunidad ha asignado a las diversas áreas de su entorno, como así también las políticas productivas, educativas, culturales y de esparcimiento entre otras, como producto de una amplia participación, seguramente se constituirá en una herramienta clave para la mejor protección de los intereses colectivos e individuales, desplegando, frente a posibles conflictos, toda su eficacia. Sólo a modo de ejemplo, se advierte como funciona evitando perjuicios de distinta índole en los asentamientos humanos en zonas inundables, sísmicas o tradicionalmente fabriles, o en la radicación de actividades industriales en áreas de fragilidad ambiental o ecosistémica.

La gestión de los RSU no escapa a la lógica, necesidad y eficacia del OAT. Al contrario, constituye una muestra evidente sobre cómo la carencia de esta planificación participativa parece ser una de las claves fundamentales en los conflictos que se suscitan en relación a la instalación de plantas de clasificación y acopio de materiales y de rellenos sanitarios. Tanto unas como otros son necesarios en la gestión integral de los RSU, y sin embargo parece que no se halla la manera de que los diversos sectores interesados y en pugna puedan llegar a acuerdos sanos, sustentables y duraderos. Aquí, la falta de la discusión previa, amplia e informada que implica el OAT resulta determinante.

La concreción de las diversas etapas de la gestión integral de los RSU en el sentido que lo disponen la LRD, la Ley Basura Cero de la CABA y la

Ley 13.592 de la Provincia de Buenos Aires requiere el uso de recursos naturales como el suelo y el agua, implica la ocupación de territorios por decenas de años para actividades que impedirán usos diversos y futuros, requiere asimismo de una organización logística, rutas, transporte y estaciones que deben organizarse de antemano y que condicionarán o limitarán otras actividades.

En suma, si no abordamos la planificación del territorio en el plano regional, quedarán *cabos* sueltos en la gestión integral de los RSU y de otras políticas sectoriales que tarde o temprano pondrán en evidencia las carencias de gestionar sin un marco o estructura previo, sustrato de todas las decisiones públicas que interfieran con el ambiente, sus recursos y usos. Si el punto de partida es el equilibrio entre las variables ambientales, económicas y sociales y la obligación de no dañar el ambiente, la definición de **dónde se puede hacer cada cosa** resulta esencial.

VII. Conclusiones

Tomando en cuenta que la gestión integral de los RSU implica, como se dijo, considerar al residuo desde el momento de su generación hasta su revalorización o disposición final, es obvio que ya no resulta posible en nuestro régimen legal, tomar las distintas etapas que recorre un residuo de manera aislada o inconexa. La política y gestión de los residuos deben reflejar este criterio de integralidad, y en la medida en que esto no se observe, no sólo aquellas políticas serán ilegítimas, sino que además no resolverán el problema de fondo. En las mismas, la cuestión social relativa al servicio que prestan los recuperadores urbanos, los deberes ciudadanos y la participación pública en su elaboración, constituyen ejes de especial atención.

Esta concepción de integralidad a la que referimos, forzosamente exige una visión regional de la gestión, dado que diversos factores obligan a mirar el todo, y a considerar además, plazos razonablemente extensos para cualquier plan que se intente encarar.

Como factor de imprescindible consideración se presenta el ordenamiento ambiental del territorio, el cual no puede faltar como paso previo a la

definición de una política de gestión integral y regional de los RSU generados en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana.

Por último, deberá existir un compromiso férreo del gobierno de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de la Ley Basura Cero y de la Ley 13.592, a fin de que la minimización en la generación de residuos, la separación en origen y su revalorización pueda reflejarse en un sistema de información pública que de cuenta de los logros y avances en la gestión.