

# LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES <sup>1</sup>

Alberto LARRONDOBUNO y Miguel Ángel AGUERRE

SUMARIO. I. Introducción.- II. Evaluación de la situación actual de los residuos sólidos urbanos. 1. Alta generación. 2. Estado de la gestión.- III. Enfoques más innovadores sobre la problemática. Su incorporación a estos lineamientos básicos. 1. Estrategia nacional impulsada desde el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y el CoFeMa. 2. Análisis sectorial de la Organización Panamericana de la Salud. 3. Experiencia paulista. Un buen modelo de marco regulatorio municipal que podría aplicarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 4. Área Metropolitana de Buenos Aires. Relleno sanitario vs. Incineración.- IV. Ausencia de un plan director porteño. Estrategias para su elaboración.- V. Conclusiones y Recomendaciones

## I. INTRODUCCIÓN

Este estudio contribuye al proceso de reflexión acerca de una temática relacionada al ambiente, la salud y el desarrollo sustentable: gestión integrada y modelo prestacional para los residuos sólidos urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Actualmente, la Ciudad está estancada en esta cuestión sin que se observe un desarrollo comparable al de otros sectores de servicios públicos <sup>2</sup>. El Estado local ha claudicado en su compromiso de dar una solución racional y eficiente. La política ambiental en la materia es un “apéndice” de las decisiones que se toman para el área metropolitana de Buenos Aires. Así, la articulación

<sup>1</sup> El presente trabajo fue presentado como ponencia ante el 1er. Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires celebrado los días 20, 21 y 22 de septiembre de 2005.

<sup>2</sup> Con posterioridad a la elaboración de este trabajo la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ley 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (B.O.C.B.A. N° 2357 del 12 de enero de 2006) que fue reglamentada mediante el decreto 639-GCBA-2007 (B.O.C.B.A. N° 2680 del 9 de mayo de 2007).

de políticas metropolitanas ha establecido una “división del trabajo” sobre la base de las ventajas comparativas de cada jurisdicción política.

La Ciudad contiene a la Provincia en materia hospitalaria y la Provincia contiene a la Ciudad en materia de disposición final de residuos sólidos urbanos. Esta división no es caprichosa ya que la Ciudad –en tanto territorio exclusivamente urbano– se encuentra “cautiva” de la provincia bonaerense en relación con la disposición final de sus residuos. Esta peculiar situación es el resultado de la carencia de territorio apto para disponer mediante “rellenos sanitarios” y la prohibición de incinerar surgida de su propia legislación.

Para superar estas limitaciones, se requerirá un esfuerzo de creación técnica, cooperación institucional y participación social que permita instaurar un moderno y adecuado sistema de limpieza urbana que se “acople” con eficiencia a las políticas metropolitanas sobre residuos sólidos.

Se comentan los aspectos más valiosos de algunas propuestas teóricas y experiencias novedosas con el propósito de trazar los lineamientos generales para elaborar el futuro Plan Director en la materia el área porteña. Ellos son los criterios metodológicos aportados principalmente para nuestra región por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) junto a los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF) y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

## II. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

### 1. *Alta generación*

#### 1.1. *Responsabilidad estatal*

La problemática del servicio público que debe atender el manejo de los RSU tiene implicancias de índole diferente a la de los restantes servicios públicos (agua corriente, cloacas, suministros de energía eléctrica y gas, comunicaciones y otros conocidos como “servicios conducidos”).

En efecto, los servicios públicos tanto en su concepción como en su implantación, sea en zonas urbana, sea en rurales, son en general dependientes de los planes de inversión oficiales e instrumentados como infraestructuras necesarias para canalizar el desarrollo de una región.

En la mayoría de los casos el ciclo político-técnico de toma de decisión presupone al menos dos fases: lograr la disponibilidad de financiamiento público o privado a través de otros procedimientos en los que interviene el sector inversor y la concreción del proyecto ingenieril realizado desde el sector público en forma directa o a través del sector privado mediante una selección por licitación. La sociedad sólo participa en los requerimientos iniciales de tal o cual servicio a través de las organizaciones intermedias o, directamente, denunciando sus necesidades con diferentes métodos de petición o reclamo.

El servicio a prestar para el manejo de los RSU tiene connotaciones particulares. Las decisiones gubernamentales y la participación ciudadana son determinantes en aquél. En efecto, si bien el Estado –en particular el municipal– es el que gestiona el manejo de los residuos de la urbe, el problema fundamental reside en que no hay gestión exitosa si no se actúa sobre la generación de los RSU. Y las acciones sobre la generación deben ser encaminadas por el único actor que tiene poder y capacidad para ello: es el Estado y sólo él el que puede mediante regulaciones influir sobre el mercado y contemplar los diferentes problemas que acarrean los RSU una vez generados y captados por la gestión.

En concreto, el Estado debe intervenir imponiendo con fuerza de ley las diferentes herramientas que regulen el mercado para no permitir una generación anárquica e incontrolada como está ocurriendo en el presente. Por más excelencia y perfeccionamiento que logre la gestión de los RSU, el problema quedará sin solución. Conspiran contra cualquier solución dos factores: el manejo de enormes cantidades que se deben disponer en áreas inexistentes en la C.A.B.A. y, por consiguiente, la dependencia técnica y política de la C.A.B.A. respecto de otras jurisdicciones, ya que no es ambientalmente sostenible tal situación para la urbe.

Desde los “enterramientos” de la época colonial, se pasa a las “quemadas” y grandes “vertederos” de Amancio Alcorta y el Bajo

Flores, luego a la disposición incontrolada en los denominados “rellenos sanitarios” sin implementar previamente ningún tratamiento o recuperación para alcanzar, finalmente, en la década de los ’90 la incipiente implementación de las tres R: *Recuperación, Reuso y Reciclado*. Son de público conocimiento las dificultades para su instrumentación, situación que estamos sufriendo en estos días.

En síntesis, la situación actual de la C.A.B.A. revela:

- Ausencia de un marco legal regulatorio apropiado;
- Alta generación de residuos en el orden de 4000 a 5000 t/día, lo que equivale a una tasa de 1,6/1,7 kgr RSU/habitante/día;
- Limitado porcentaje de valorización, reciclado y reutilización de residuos encaminado hasta hace muy poco tiempo por el sector informal;
- Lento avance de las instalaciones oficiales para el tratamiento de los RSU en comparación al gradiente de la generación;
- Infructuosa tarea de coordinación de entes o cuerpos interadministrativos (por. ej. el AMBA);
- Escasez de instrumentos económicos, financieros o fiscales aplicados a la gestión de RSU;
- Infraestructura insuficiente y obsoleta;
- Escasa percepción social de la problemática.

### 1.2. *Nivel de conciencia y participación ciudadana*

El surgimiento de nuevas realidades que muestran nuestro bajo desarrollo social, tal los cartoneros con sus hijos trabajando en las calles, se impone silenciosamente todos los días. Es lamentable que no haya logrado mellar la conciencia ciudadana sobre la problemática de la pobreza y su relación con el manejo de los RSU, cuya solución involucra medidas de alto contenido político y social. Si bien el ciudadano medio percibe que es necesario tomar medidas drásticas para el manejo de los RSU, cabe evaluar por dónde empezar, pues todas las acciones individuales generan problemas y respuestas sociales de alto tenor.

La problemática radica en que las acciones hasta el presente han sido orientadas hacia los efectos y no hacia las causas

generadoras y en particular son dos los enfoques que se deben revertir para iniciar el proceso de ordenamiento del sector. Ellos son:

- Inacción del Estado sobre el control de la generación de los RSU;
- Toma de conciencia y práctica solidaria por parte de la ciudadanía en el manejo de los RSU.

## 2. Estado de la gestión

Empezamos describiendo la gestión de *almacenamiento transitorio* en establecimientos residenciales, comerciales, industriales o de servicios. Seguimos con la *recolección* en sus diferentes formas, los incipientes *tratamientos* de residuos y finalmente abordamos la etapa más problemática para la C.A.B.A., la *disposición final* de sus residuos.

*Almacenamiento transitorio de los residuos.* Se desarrolla con desconocimiento y desinterés de la población por sus consecuencias. Los planificadores urbanos no han contemplado ni utilizado medios adecuados. Ponemos énfasis en la intrusión o introducción de las pequeñas “bolsas–camiseta” y las enormes bolsas plásticas para consorcios de propiedad horizontal.

*Recolección domiciliaria.* Si bien la Ciudad regularizó en el transcurso del año 2005 la contratación del servicio e incorporó nuevos principios en su desarrollo –*ciudad limpia, recolección selectiva progresiva y plantas de tratamiento y recuperación*– estamos lejos de tener un servicio eficiente acorde con el estado del arte y los abultados costos que ocasiona.

*Tratamientos.* Este concepto técnico se ha incorporado finalmente a la gestión aunque con objetivos modestos. Cabe destacar la reciente prohibición legal de incinerar en el área porteña. La decisión es discutible. Limita el menú de opciones estratégicas de la Ciudad.

*Disposición final.* Es la etapa más caótica para la Ciudad debido a la falta de espacios para efectuarla de modo ambientalmente sostenible dentro de la jurisdicción. Desde 1977 con la creación de la CEAMSE, sus residuos vienen siendo depositados en tierras cercanas de la Provincia de Buenos Aires. En las primeras décadas, se dispuso los residuos de la Ciudad en el

relleno sanitario de la zona Sur, ya cerrado. Actualmente se continúa trabajando en el Área Norte pero puede anticiparse que en pocos años quedará colmado.

### III. ENFOQUES MÁS INNOVADORES SOBRE LA PROBLEMÁTICA. SU INCORPORACIÓN A ESTOS LINEAMIENTOS BÁSICOS

#### 1. *Estrategia nacional impulsada desde el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación y el CoFeMA*

Los principales lineamientos de la política ambiental nacional fueron tratados este año en la 42ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de Medio Ambiente (CoFeMA) en Jujuy.

Se presentó la *Estrategia Nacional de Residuos Sólidos Urbanos*. Esta iniciativa promueve prácticas de recuperación integral de la basura como el reciclado y el compostaje, distinta al esquema tradicional de recolección, tratamiento y disposición final. Se propone la eliminación de los basurales a cielo abierto como estrategia para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, disminuyendo los riesgos de enfermedades y favoreciendo la calidad del ambiente.

El CoFeMA se encargará de formular una gestión ambiental integral y coordinar estrategias, planes y programas regionales y nacionales, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar con todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática específica del ambiente.

#### 2. *Análisis sectorial de la Organización Panamericana de la Salud*

El criterio de trabajo de análisis por sectores utilizado por la OPS recepta la pluralidad de enfoques metodológicos. Por ello, la situación de RSU se analiza desde varios puntos de vista a la vez, a saber, las instituciones que conforman, el marco normativo, los procedimientos y saberes técnicos, las bases económico-financieras, las cuestiones ambientales y sanitarias, y la realidad sociocultural.

### *2.1. Análisis institucional*

En la actual estructura institucional de la CABA no se percibe al sector de RSU en su globalidad. Sin embargo, la Ciudad cuenta con un órgano de la Constitución instituido para la regulación de servicios públicos. En tanto los servicios de limpieza urbana sean así declarados (“publicación”), este organismo debería ensanchar su competencia y ocuparse de la regulación en esa materia desempeñando el rol de autoridad principal. Su función primordial es supervisar el cumplimiento de los contratos de los concesionarios y demás actores, simular condiciones de competencia en los casos de actuación monopólica y proteger los derechos de los vecinos y otros usuarios. El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos debería planificar la estrategia del sector e incidir durante el proceso de elaboración del presupuesto sobre el poder concedente (Gobierno de la Ciudad Autónoma).

No hay programas de formación y capacitación aplicados a los recursos humanos vinculados al sector de residuos sólidos. Hubo algunas acciones aisladas para organizar grupalmente a los denominados “cirujas” o “cartoneros” desde el estallido de fines de 2001 (Programa de Recicladores Urbanos).

### *2.2. Análisis normativo*

Rigen normas básicas –como en todo el país– según las previsiones constitucionales sobre “presupuestos mínimos” de protección ambiental. Son de aplicación obligatoria la ley general del ambiente y la ley de gestión integral de residuos sólidos. La Ciudad no cuenta con normativa específica hasta el momento. La limpieza de áreas públicas y la recolección y disposición de residuos sólidos es competencia asignada por las normas municipales y la ley nacional que creó la CEAMSE.

### *2.3. Análisis técnico*

Se resume en la inexistencia de medidas en el campo de la generación desde el área gubernamental y el inicio de una nueva gestión integrada de residuos a partir de la última licitación del Gobierno porteño, al reconocer formalmente el valor de los resi-

duos aplicando en la gestión la recuperación, el reuso y el reciclaje progresivamente quedando por atender y encauzar la recolección informal por hurgadores y cartoneros en la vía pública. Es altamente preocupante –en razón de los breves tiempos– la resolución de la futura disposición final, agravada por la prohibición de incinerar dentro de la Ciudad. Complementa lo anterior la eliminación de basurales a cielo abierto.

#### *2.4. Análisis económico-financiero*

Resulta irrazonable el alto valor invertido en la recolección de los residuos si lo contrastamos con el que se destina a la disposición final. En valores absolutos también la disposición final de la CABA es sensiblemente inferior a los países de economías industrializadas.

Otro aspecto para evaluar es la tasa: el cuadro tarifario no refleja los costos del sector sino el valor de las viviendas. Tampoco discrimina entre generadores residenciales, no residenciales y grandes generadores. Para ello hay que racionalizar el sector, eliminar las distorsiones actuales en la estructura de ingresos y también en las de personal, funcionamiento operativo, costos e inversiones. Los subsidios cruzados podrían dar una solución.

Finalmente, es importante mencionar que los valores provenientes del reciclado y su inserción en los mercados de materias primas como papel, vidrio, metal y plásticos serán mínimos.

#### *2.5. Análisis ambiental y sanitario*

El descontrol de la generación sumado a la deficiente gestión, los factores institucionales y legales, han generado afectación de recursos hídricos importantes como el Riachuelo y el Río de la Plata.

Es importante que progresivamente avancen programas como “Basura Cero”, plantas de reciclado y que la producción de compostaje eleve la calidad de su producción para ser utilizado en lugar de herbicidas y químicos, al margen de reducir los volúmenes a disponer.

La eliminación de los residuos expuestos en basurales minimiza los factores de riesgo que pueden generar problemas a la

salud de los ciudadanos, en particular, a los grupos más desaventajados desde el punto de vista sanitario y epidemiológico.

### 2.6. *Análisis sociocultural*

Para la sociedad civil porteña en general, el problema de los residuos sólidos es una competencia gubernamental. La Ciudad es la responsable directa de la recolección, barrido y disposición final de los RSU. La población no tiene conciencia respecto a la importancia de contribuir mediante sus hábitos de segregación de residuos en la fuente, en la colaboración eficiente en los procesos de recolección y mínima disposición.

Las prácticas de separación en la vía pública por parte de los segregadores informales deben ser progresivamente reducidas incorporándose a estos obreros al trabajo formal.

De esta manera se debe empezar a erradicar el trabajo infantil. También el Estado a través del organismo rector en la materia debe desarrollar programas permanentes de educación y de difusión continua sobre la limpieza pública de la urbe y los aspectos sanitarios asociados.

### 3. *Experiencia paulista. Un buen modelo de marco regulatorio municipal que podría aplicarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

La ley del Municipio de San Pablo (Brasil) n° 13.478, del 30 de diciembre de 2002, establece las bases para la planificación de la gestión integrada de residuos sólidos y el “modelo” de prestación de los servicios de limpieza urbana. La norma instituye –bajo el nombre de *Sistema de Limpieza Urbana del Municipio* (SLU)– un muy avanzado marco regulatorio que admite diversas posibilidades organizativas, las que pueden combinarse según la conveniencia y oportunidad social y política. Por razones de espacio no podemos desarrollar el estudio de la norma pero el siguiente esquema conceptual le permitirá al lector interesado contar con una útil guía de análisis:

#### 3.1. *Sistematización de los servicios prestados: dimensiones estructurantes*

El sistema creado por la norma discrimina:

- por *tipo de gestión*;
- dentro del tipo, por *régimen de derecho aplicable*;
- dentro del régimen, por *modalidad técnico-jurídica*;
- dentro de la modalidad, por *segmentación de las operaciones*;
- dentro de la segmentación, por *actividad del ciclo (de transformación del residuo)*;
- dentro de la actividad, por *categoría de residuo urbano*;
- dentro de la categoría, por *clase de generador*.

### 3.2. Clasificaciones normativas utilizadas en cada dimensión estructurante del sistema

- *Naturaleza de la prestación*: gestión estatal (no delegada a particulares) / gestión privatizada (delegada a particulares); el municipio como prestador, los particulares que contratan con la administración central o las comunas, los vecinos que celebran acuerdos de cooperación con el municipio.
- *Régimen de derecho aplicable*: público / privado
- *Modalidad técnico-jurídica*: concesión o permiso o habilitación / autorización
- *Segmentación de las operaciones*: divisibles esenciales (Ej. recolección y disposición final de residuos residenciales o no hasta 200 litros/día; Residuos inertes hasta 50 kgr/día; Residuos sólidos hospitalarios; servicios de interés social definidos por la Autoridad Regulatoria) / indivisibles esenciales (Ej. barrido, conservación de bienes de uso común, aseo de calles, puentes, viaductos, elevadores, plazas, túneles, escaleras, pasajes, refugios, monumentos sanitarios públicos, remoción de material aluvional, desobstrucción de pluviales, limpieza de tanques, canales y reservorios); indivisibles complementarios (de naturaleza paisajística o urbanística); indivisibles de atención focalizada (de intereses específicos y determinados)
- *Actividad del ciclo*: recolección, transporte, tratamiento, disposición final, barrido, conservación, aseo, desobstrucción, remoción, reutilización, reuso, reciclado, valorización
- *Categoría de residuo urbano*: domiciliario, especiales, hospitalarios o de salud (patogénico)

- *Clase de generador*: generador residencial, generador no residencial, gran generador, generador eventual (ferias francas, industria de la construcción, puesto sanitario, etc.)

La ley regula todas las actividades de limpieza urbana, haya sido o no calificadas como servicio público, cualquiera sea la naturaleza del prestador y del vínculo que establezca con el municipio.

### 3.3. *Deberes del Estado como poder concedente*

- Garantizar el *acceso al servicio a toda la población en condiciones adecuadas* (universalidad)
- Estimular la *expansión y mejora* del servicio y la *no-discriminación* de sus usuarios
- Promover la economía y diversidad del servicio, el incremento de oferta y calidad
- Crear condiciones del servicio que ayuden al desarrollo social, reduzcan desigualdades sociales
- Promover la integración urbana
- Racionalizar la gestión mediante regionalización y coordinación de estructuras administrativas
- Garantizar la participación y el control social sobre la gestión

### 3.4. *Organización del sistema de limpieza urbana*

- Servicio universal, regular, continuo, sustentable, transparente, participativo y controlado socialmente
- Principio del contaminador-pagador
- Responsabilidad post-consumo
- Autosuficiencia del Estado local y cooperación con otros Estados locales y entes federales

### 3.5. *Objetivos*

- Congruencia con los objetivos de política ambiental y plan director municipal: minimización de residuos, recolección selectiva y reutilización económica de los residuos
- Responsabilidad post-consumo del productor
- Individualización de residuos producidos e imputación de responsabilidad al generador
- Responsabilidad objetiva por el daño causado al ambiente y a la salud pública

- Derecho del consumidor a la información sobre riesgo potencial de productos y servicios ofrecidos
- Patrones ambientales sustentable de producción y consumo
- Compatibilidad y simultaneidad entre la expansión urbana y la prestación de servicios
- Articulación e integración público-privada
- Colaboración entre distintos niveles del estado

### 3.6. *Sujetos*

- Poder Público: el Estado *iure imperium*
- Usuarios público o privados (entre ellos el Municipio *iure gestionis*), los generadores personas físicas o jurídicas y las personas jurídicas responsables de las fases preliminares del ciclo (recolección, remoción y separación de residuos) en relación con los operadores de las fases finales del ciclo (tratamiento y destino final)
  - Operadores: los que explotan económicamente los servicios o actividades inherentes a ellos bajo distintas técnicas administrativas de privatización: concesionarios, permisionarios, habilitados y autorizados
  - Órgano Regulador
  - Agentes económicos que ofrecen bienes y procesos articulados e interrelacionados en competencia

### 3.7. *Actividades incluidas en la regulación y excluidas de ella*

Las actividades incluidas en el sistema son las que se realizan en forma regular, articulada, continua, onerosa y sistemática:

- Recolección, transporte, tratamiento y destino final de residuos de cualquier categoría
- Procesos subsecuentes: transbordo o transferencia, procesamiento, tratamiento y destino final
- Barrido y aseo de espacios públicos: caminos, túneles, refugios, monumentos, baños públicos, viaductos, elevadores, escaleras, pasajes, plazas, mercados y demás espacios de acceso libre y abiertos al público en general
- Limpieza de materiales aluvionales
- Desobstrucción de conductos pluviales

- Limpieza de espacios públicos abiertos destinados a ferias y eventos comunitarios
- Conservación de áreas verdes del dominio público y procesos subsecuentes
- Limpieza de reservorios contra inundaciones, sumideros, tanques

Las actividades excluidas del sistema son las que se realizan en forma aislada, esporádica, gratuita y no sistemática que sean ejecutadas por los habitantes mediante la celebración de convenios de cooperación.

### 3.8. *Obligaciones de los operadores*

- Deber de informar
- Sometimiento al régimen regulatorio y a la fiscalización e inspección, estatus registral de las personas jurídicas involucradas
  - Indicadores de calidad y eficiencia del servicio
  - Cumplimiento contractual o del instrumento vinculante
  - Informar a las autoridades con competencia sanitaria, ambiental o policial sobre infracciones
- Pago de la tasa de fiscalización
- Normas técnicas

### 3.9. *Tipos de generador*

#### Generadores residenciales

- Servicios en régimen público: Concesión (requisitos de otorgamiento, licitación, pautas de los contratos, retribución del concesionario, bienes integrantes de la concesión); Permiso (otorgamiento, extinción, para recolección selectiva y clasificación); Habilitación
- Financiamiento de los servicios prestados en régimen público: Rentas generales y fondo especial Tasas para residuos sólidos domiciliarios y para sanitarios
- Procedimiento tributario para el cobro de tasas; ejecución fiscal (régimen de oficio); Procedimiento sancionatorio.

#### Grandes generadores

Están obligados a declarar la cantidad de residuos que generan y deben contratar un operador en régimen privado y hacerse cargo de la disposición final.

### 3.10. *Posibilidades de organización*

- Alternativas técnicas: por actividad o por loteo
- Régimen oneroso, con o sin exclusividad
- Precio medido en unidades o precio global de los servicios
- Prestador seleccionado por licitación
- Pluralidad de prestadores
- Plazo máximo de 20 años
- Reversión de bienes de la Concesión al Estado Municipal
- Pluralidad de fuentes de financiamiento: la principal y otras alternativas, complementarias, accesorias o proyectos asociados con el propósito de restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión: aprovechamiento económico de los residuos, indemnizaciones y penalidades económicas en los contratos entre concesionario y terceros, servicios relevantes para el mantenimiento de la limpieza urbana y la protección de la salud pública y el ambiente determinados por el poder concedente
- Instituto de la intervención estatal: interrumpe la gestión privada del servicio público con causa y por un período breve (180 días prorrogables por otros 60).

### 3.11. *Remuneración del concesionario*

El sistema admite dos criterios de cálculo de la tasa:

- i) Patrón fijo: la unidad de medida preferida es de capacidad (litros de residuo/día), sin embargo en algunos casos se opta por el peso (kilogramo o tonelada de residuo/día).
- ii) Patrón variable
  - a) Monto global estimado de residuo
  - b) Cantidad de unidad de generación

En el patrón variable el empresario asume el riesgo de variación cuantitativa dentro de ciertas bandas preestablecidas. Hay una cláusula “gatillo” que dispara la renegociación del contrato cuando se llega al punto en que es necesario recomponer el equilibrio económico-financiero de la concesión.

### 3.12. *Inversiones exigidas al concesionario*

- Modernización de las estaciones de transferencia existentes
- Instalación de nuevas estaciones

- Recuperación de las plantas de compostaje e implantación de otras nuevas
- Nuevos rellenos sanitarios
- Implantación de unidades de tratamiento de residuos hospitalarios
- Implantación de recolección domiciliaria en contenedores y de plantas de selección
- Instalación de puestos de entrega voluntaria de materiales reciclables
- Programas de educación ambiental con incentivos económicos, exención impositiva: en escuelas públicas o particulares que acceden a cooperar dentro del sistema.

#### 4. *Área Metropolitana de Buenos Aires. Relleno sanitario vs. Incineración.*

La aproximación al colapso por el mantenimiento de los hábitos existentes y la ineficiente gestión en la C.A.B.A. nos lleva a señalar la necesidad de una participación activa y comprometida de las autoridades en el fortalecimiento del AMBA como instrumento para planificar, armonizar y canalizar decisiones en materias social, ambiental y de salud.

También es importante la permanencia de la C.A.B.A. en la CEAMSE o ente similar para aunar con la Provincia de Buenos Aires las políticas en la materia y generar un Plan Director especial para disposición final de RSU, de lodos cloacales, industriales y derivados de los tratamientos de los residuos peligrosos.

En cuanto a las disputas técnicas sobre las alternativas de disposición final tenemos que destacar que ambas son válidas en el mundo actual. Deben estar bien implementadas. La C.A.B.A. deberá revisar su criterio abolicionista en el mediano plazo respecto de la incineración puesto que es una alternativa válida para mantener su autonomía.

#### IV. AUSENCIA DE UN PLAN DIRECTOR PORTEÑO. ESTRATEGIAS PARA SU ELABORACIÓN

El Plan Director de RSU deberá ser el instrumento técnico, regulatorio, financiero, participativo e institucional que permita

la mejora progresiva y el control de la gestión integral de los RSU. A través de sus *principios, directivas y normas* para los diferentes sectores logrará el control de la generación, la regulación y prestación de los servicios de recolección, tratamiento y disposición final.

Contendrá los objetivos y metas a alcanzar en el tiempo; identificará los proyectos e inversiones prioritarias así como las medidas no estructurales necesarias; brindará una orientación definida a las obras y acciones futuras.

Tendrá como principales objetivos instrumentar el manejo de los RSU orientado a minimizar los riesgos para el ambiente y la salud de la población, solucionar la inserción social de los clasificadores informales y mejorar la higiene urbana y la calidad de vida en el área AMBA en su conjunto.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es impostergable contar con un Plan Director para la gestión de los RSU porteños. Pronosticamos que la gestión integral no puede resolverse hasta que no se encamine la generación de residuos y se instrumenten los mecanismos legales, financieros e impositivos que le den bases racionales. Los lineamientos básicos aplicables surgen de la anterior exposición.

Recomendamos legislar <sup>3</sup> sobre envases y dar un marco regulatorio para los servicios de limpieza de la Ciudad. La ley paulista es, a nuestro juicio, el ejemplo más avanzado de marco regulatorio. El sistema creado es particularmente adecuado a la combinación de soluciones que requiere una *megaurbe*. Nuestra ley local debería tomar como ejemplo sus principios normativos ambientales y recrear un sistema adecuado a la realidad porteña y metropolitana. Los aspectos dignos de imitar a nuestro entender son:

- Flexibilidad organizativa. El marco regulatorio admite una diversidad de posibilidades operativas y de combinación de tecnologías tal, que tanto los actores económicos y sociales como las autoridades pueden elegir según la conveniencia, oportunidad y coyuntura económica, dejando asegurado el interés general.

- Pragmatismo transformador, en sus tres vertientes, económica, social y ambiental. 1.- El valor económico de los desperdicios será el catalizador del sistema. La creación del mercado laboral y de los mer-

3 Ver nota 2.

cados de productos o subproductos derivados de la basura urbana tienen un efecto redistributivo. 2.- La regulación procurará transformar a los hurgadores informales en ciudadanos a través del trabajo formal en servicios ambientales de recolección, clasificación, etc. Se incorporan así capas sociales excluidas y vulnerables que dejan de trabajar informalmente. También se rescata a los niños “en la calle”. 3.- Contribuir a la “revolución verde” y un cambio de conciencia ciudadana sobre la cuestión.

· Aprovechamiento social de los efectos económicos de la seguridad jurídica: con reglas claras para todos los actores se fomenta la creación de mercados. La crisis de la basura dará paso a las oportunidades de negocios.

También recomendamos incluir en el Plan Director la siguiente lista de objetivos clasificados según su orientación estratégica:

#### **Prevención**

Estabilizar y minimizar la generación anual de RSU

Reducir residuos de envase y envases usados en la disposición final aplicando sistemas de depósito, devolución y retorno

Incorporar los costos reales en todos los procesos

Incorporar instrumentos económicos que incentiven la minimización de la generación

Recuperar materiales de envases de los RSU

#### **Reutilización**

Iniciar programas de recolección diferenciada y selectiva

Promover el desarrollo de mercados para la utilización de materiales recuperados

Instalar puntos limpios, contenedores y equipamiento complementario de recogida selectiva y transporte

Convenir con las cámaras de papel, vidrio y plásticos la participación y administración de esos mercados

Reducir, recuperar, reutilizar y reciclar los envases usados y definir los lineamientos generales de estos procesos mediante una ley de envases

#### **Reciclaje**

Establecer metas cuantitativas de reciclado que sean progresivas y sujetas a un cronograma

Propiciar la promulgación de una ley de envases que permita aumentar la cantidad a reciclar y la posterior utilidad del material recuperado

**Valorizar la materia orgánica**

- Promulgar una norma de calidad de *compost*
- Desarrollar campañas de información
- Promover la selección en origen de la materia orgánica
- Reciclar la materia orgánica producida por parques, jardines y arbolado público
- Establecer plantas de clasificación y compostaje
- Fomentar las acciones de I&D
- Iniciar proyectos a menor escala con revalorización energética
- Construir plantas de transformación energética y sustitución de los incineradores sin recuperación energética

**Eliminación**

- Eliminar las descargas sin control
- Adaptar los rellenos sanitarios a la normativa de vanguardia (EPA y UE)
- Construir nuevos rellenos sanitarios cumpliendo la normativa vigente y adoptando las últimas exigencias ambientales internacionales
- Aprovechar el biogás en los rellenos existentes
- Mejorar los perímetros en los rellenos sanitarios existentes con zonas forestadas y parques adecuados para mitigar el impacto de la operación.