

Fundamentos de la Ley 13592

HONORABLE LEGISLATURA:

Se somete a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de ley que se adjunta para su sanción, el cual tiene por objeto regular los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos.

El “problema de la basura” constituye actualmente uno de los mayores desafíos para la gestión ambiental en todo el país y en nuestra Provincia en particular. En este sentido ha dejado de ser exclusivamente una cuestión ambiental, económica, urbana o técnica. Muy por el contrario, requiere una equilibrada consideración de todas estas disciplinas y en especial al momento de traducir políticas públicas al imperativo de una ley.

Los marcos regulatorios aplicables a la gestión de los residuos sólidos han evolucionado a lo largo del tiempo en forma acorde con las modalidades de recolección y disposición de residuos. A principios del Siglo XX, el problema de la basura adquirió mayor entidad con el crecimiento vertiginoso de los centros urbanos.

Durante las primeras décadas del Siglo XX, los residuos sólidos urbanos eran llevados a las zonas más descampadas donde la basura era informalmente procesada por distintas personas, que solían hurgar por estos lugares, antes de su quema, a cielo abierto o en usinas incineradoras precarias. Algunos de los actuales basurales existentes en la cuenca del Río Matanza-Riachuelo tuvieron su origen en esta modalidad de disposición de residuos, provocando alteraciones en el terreno y circunstancias de contaminación, en algunos casos, persistente en la actualidad.

Los marcos regulatorios vigentes para la provincia de Buenos Aires y muchos de sus municipios, son en cierta medida la consecuencia de estrategias adoptadas hacia fines de los años setenta, con escasas modificaciones desde aquel momento. Hoy se impone un análisis de estos marcos regulatorios a la luz de la reciente sanción de diversas leyes nacionales de presupuestos mínimos en virtud del mandato establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

La correcta gestión de los residuos sólidos urbanos presenta una diversidad de problemas que van desde la complejidad de la gestión y disposición final de los mismos en las grandes urbes, como es el caso emblemático del Gran Buenos Aires,

hasta el fenómeno de los innumerables basurales a cielo abierto que se encuentran a lo largo y a lo ancho del país en ciudades de tamaño intermedio y pequeño.

La disposición de residuos sólidos urbanos en basurales a cielo abierto es una modalidad de gestión con profundo arraigo entre muchos gobiernos municipales de la República Argentina. La superación de esta deficiencia en las gestiones comunales, constituye sin duda uno de los desafíos más difíciles de superar para muchas administraciones municipales. A este efecto se le debe añadir el fenómeno de los basurales ilegales, donde los controles por parte de los gobiernos locales o provinciales son casi inexistentes.

La existencia de estas modalidades de disposición de residuos ocasionan consecuencias negativas tales como:

1. Afectación directa a la población circundante, donde en términos generales habitan los segmentos menos privilegiados de la sociedad.

La existencia de basurales clandestinos afecta en forma desproporcionada a quienes menos tienen y carecen de la opción de mudarse hacia otros vecindarios. Erradicar los basurales es por lo tanto un imperativo de justicia social.

2. Focos de incidencia sanitaria negativa por la proliferación de vectores y el consiguiente riesgo para la salud.
3. La existencia de basurales a cielo abierto causa una pérdida de valor inmobiliario en las zonas vecinas. La cuestión estética y los aspectos visuales adquieren cada vez más importancia, particularmente en una Provincia que apunta a promover un mejor ordenamiento ambiental del territorio, fortaleciendo asimismo las alternativas de desarrollo económico en base al turismo.
4. Los basurales a cielo abierto son una importante fuente de contaminación del suelo y de las aguas, en particular dado su frecuente emplazamiento en zonas inundables, o cercanos a cursos de agua.
5. En muchos casos, la práctica de quema de residuos sólidos urbanos, en sitios clandestinos, produce humo, olores y contaminación atmosférica, con las consiguientes molestias y riesgos para la seguridad, sin perjuicio de ser causa de accidentes viales.

Por todas estas razones, la sociedad, los medios de comunicación y algunas organizaciones ambientalistas tienden a rechazar el emplazamiento de la infraestructura necesaria para la gestión de los residuos sólidos urbanos, y en particular, los sitios de disposición final. Sin embargo, la obligación indelegable de velar por la protección del ambiente que establece la Carta Magna de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 28, le impone a toda la administración del Estado, el compromiso de brindar soluciones sociales equitativas y ambientalmente sustentables para la gestión de residuos sólidos urbanos, aún cuando éstas puedan ser resistidas por los intereses específicos de algunos sectores.

La tarea de gobernar y formular políticas de Estado, impone superar la visión de coyuntura y velar por los intereses generales y de las generaciones futuras, aún cuando esto pueda entrañar decisiones antipáticas en el corto plazo. La ciudadanía en su conjunto, aún cuando se encaren políticas de minimización en las instancias de generación, no va a dejar de generar residuos, mientras se procuren soluciones “políticamente correctas” para quienes se oponen a una discusión franca sobre la cuestión. Para una gestión más racional de residuos no hay alternativas sencillas, sino opciones inteligentes y sustentables.

Como ejemplo de estas dificultades cabe señalar que el sistema regional que administra desde más de dos décadas la CEAMSE para el Conurbano, requiere una revisión de la estrategia para los próximos años con el fin de definir el emplazamiento de nuevos rellenos sanitarios, en función de las proyecciones de crecimiento futuro de la región y la necesidad de reemplazar las que culminan su ciclo de vida útil. También existen muchos otros municipios de la Provincia que enfrentan dilemas similares, ocasionando un inaceptable retraso en la adopción de políticas y planes para la gestión de los residuos en el mediano y largo plazo.

Este proyecto legislativo representa así un instrumento clave de la política ambiental provincial que permite definir un cronograma y orden de prioridades para el saneamiento de los basurales existentes y un ordenamiento general de la gestión de residuos sólidos urbanos en la provincia de Buenos Aires.

El mismo permitirá imprimirle una mayor racionalidad basada en la regionalización de gestión de residuos, tal como promueve la Ley Nº 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental y aconseja el sentido común y la experiencia comparada. La propia reforma constitucional de 1994 contempló la creación de regiones para resolver problemas compartidos. Hay innumerables ejemplos de modelos consorciados de gestión de recursos naturales y gestión de residuos tales como los comités interjurisdiccionales de cuenca, los consorcios

intermunicipales de gestión de residuos, como los que operan en Córdoba y Mendoza, o los acuerdos intermunicipales, como el reciente convenio entre los municipios de la ribera norte del Conurbano Bonaerense (San Isidro, Vicente López, San Fernando y Tigre).

La propuesta legislativa que se eleva se encuentra además en sintonía con la política ambiental nacional en materia de residuos sólidos urbanos y tiene por lo tanto un fuerte sustento jurídico en el marco normativo ambiental nacional y provincial vigente.

En agosto de 2004, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios, como norma de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental conforme al mandato constitucional establecido en el artículo 41 de la Carta Magna reformada en 1994. La Ley Nº 25.916 se agrega de esta manera a la batería de leyes de presupuestos mínimos dictadas en los últimos años que vienen a establecer los lineamientos básicos para la gestión ambiental en toda la República.

La legislación de presupuestos mínimos, a diferencia de los denominados “leyes-convenio” donde la adhesión provincial era facultativa, es de jure aplicable a todo el territorio de la Nación.

La Ley Nº 25.916 exige la adopción de una gestión integral de residuos por parte de todas las provincias. En línea con las tendencias regulatorias más modernas, la norma adopta el principio de la gestión integral que comprende a todas las etapas en la cadena de manejo, desde la generación en el hogar, hasta la disposición final, pasando por las etapas intermedias de disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final. El escenario tendencial que se advierte internacionalmente es el que apunta a lograr una gestión integral de residuos sólidos urbanos, que intenta promover la reducción en la gestión de residuos, alentar su recuperación, minimizar los volúmenes de descarga, disminuir los riesgos ambientales y reducir los costos comunales de la transferencia, tratamiento, transporte y su disposición final.

La gestión integral de residuos, obliga a encarar las soluciones al problema de los residuos con una lógica transversal, considerando que cada etapa en el “ciclo de la basura” es consecuencia de las instancias anteriores y a su vez, constituye un factor condicionante para las etapas sucesivas. No es posible planear soluciones jurídicas o técnicas de gestión acertada, sin tener en cuenta las interrelaciones de las diferentes etapas entre sí.

Definir, por ejemplo, la incorporación de una etapa de transferencia, entre la recolección y la disposición final, será en gran medida el resultado de la modalidad y distancia que pueda existir entre el lugar de generación hasta el sitio de disposición

final. Diseñar un sistema de recolección diferenciada para la recuperación o valorización de residuos, requerirá actuar con decisión respecto de la forma en la cual se genera residuo en su lugar de origen, las modalidades de consumo y el tratamiento legal de los envases y envoltorios.

La experiencia de otros países demuestra la eficacia de adoptar modelos de gestión integral de residuos con proyección y escala regional. En los hechos la mayoría de los sistemas legislativos comprados tienden a recomendar las soluciones asociativas entre diferentes gobiernos locales. En España, por ejemplo, la Ley Nº 42 de 1975 estimula la creación de consorcios y mancomunidades provinciales para la gestión integrada de los residuos municipales, mientras que en Argentina, las experiencias de las provincias de Mendoza y Córdoba, con el establecimiento de planes integrales de gestión de residuos sólidos, transitan también en este derrotero, consorciando la labor de los municipios en modelos de gestión regional.

Los organismos multilaterales de financiamiento y diversas agencias de cooperación internacional, también coinciden en la recomendación respecto de la regionalización del tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos. En este sentido, un grupo de trabajo convocado a instancias del Banco Mundial y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (SKAT), con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud, arribó a la conclusión de que existe una fuerte necesidad de mejorar la coordinación entre municipios que conforman grandes áreas metropolitanas, con el fin de implementar y operar modelos regionales de disposición final.

La Ley de Presupuestos Mínimos también establecía un cronograma para la adopción de sistemas de gestión integral y la adecuación de los sistemas de disposición final de residuos sólidos urbanos en todo el país. Si bien la ley establecía plazos para estas dos medidas, los mismos fueron vetados, por entender que hubiera sido una intromisión en las realidades de cada Provincia. Sin embargo, la existencia del veto no exime a las provincias de dar cumplimiento con lo normado, mediante la sanción de normas complementarias, como es el caso del proyecto legislativo propuesto.

En este sentido, la presente iniciativa viene a introducir en forma preactiva un sistema de gestión provincial acorde con el espíritu y objetivos de la Ley de Presupuestos Mínimos y que inclusive las excede y complementa. La provincia de Buenos Aires, se coloca así a la vanguardia de la política ambiental argentina en materia de gestión de residuos.

La norma proyectada posee también un fuerte respaldo en el derecho constitucional de la Provincia y en el marco jurídico ambiental vigente. El proyecto

guarda coherencia con la Ley Nº 11.723 y permite perfeccionar y aggiornar otras normas dispersas y antiguas en la reformulación moderna de la política ambiental provincial.

La ley antes mencionada es el marco orientador de la política ambiental de la provincia de Buenos Aires. Su capítulo VII se refiere a la gestión de los residuos. El artículo 66 establece los lineamientos generales para la gestión de residuos, incluyendo muchas cuestiones, tales como la minimización, que hoy poseen rango de presupuesto mínimo.

En Argentina las razones de economía de escala y la distribución equitativa de cargas en cuanto a las fuertes inversiones iniciales requeridas para los sistemas de tratamiento y disposición final entre varios actores públicos, ya sean provincias o municipios, es un esquema que debe ser preservado y promovido activamente como un objetivo central de las políticas públicas, en consonancia con lo que establece la Ley Nº 25.916 y la Ley Nº 11.723 en su artículo 67.

En esta definición de políticas en materia de residuos sólidos urbanos, debe destacarse el papel que le corresponde a la Provincia como conductor de la política ambiental en una cuestión compleja como es la gestión de residuos, cuando ésta supera la capacidad de gestión de los municipios en forma individual. Pocos municipios están en condiciones de asumir por sí mismos la definición de la política integral de residuos, más allá del indudable e innegable papel que le corresponde en la prestación de servicios de naturaleza local, como es el caso de la recolección y aseo urbano.

Estos esquemas de gestión regional de residuos pueden y deben ser plasmados con la conformación de estructuras de gestión regional, donde existan las condiciones señaladas de escala y voluntad asociativa entre jurisdicciones.

En Argentina, los planes de gestión de residuos sólidos urbanos, elaborados con mayor solvencia y continuidad, apuntan precisamente en la dirección de mantener y promover esquemas regionales, asociando a los municipios con el fin de asegurar economías de escala y compartiendo la carga de las inversiones requeridas para un tratamiento y disposición final aceptable.

En este sentido, la concepción del sistema de disposición final regional introducida en el área metropolitana con la conformación de la CEAMSE en los años setenta, merece ser destacada, aún cuando cabe reconocer y corregir los defectos que dicho modelo de gestión suscita, a partir de su génesis en la dictadura militar.

Así, cabe asumir la necesidad de plantear en este proyecto, una política de cara al futuro que suprima aquellos aspectos más conflictivos del Decreto-Ley 9.111/78. Sin embargo, parece aconsejable mantener la experiencia asociativa de

carácter regional que han acumulado los municipios y la Provincia durante las últimas décadas. Por ello, se propone establecer un mecanismo de adhesión municipal al régimen regional, donde, al momento de elaborar los planes de gestión integral, las comunas puedan formular alternativas al modelo de disposición final de carácter regional, debidamente aprobadas por la autoridad de aplicación. En este sentido el proyecto refuerza y fortalece el papel y responsabilidad de los municipios en la gestión integral de residuos.

A mérito de las consideraciones vertidas, es que se solicita de ese Honorable Cuerpo la pronta sanción del proyecto adjunto.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa