XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Análisis de la gestión interjurisdiccional de los residuos sólidos urbanos domiciliarios. En la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú.

María Belén Levatino.

Cita:

María Belén Levatino (2009). *Análisis de la gestión interjurisdiccional de los residuos sólidos urbanos domiciliarios. En la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/184

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Análisis de la gestión interjurisdiccional de los residuos sólidos urbanos domiciliarios

En la Microrregión Luján de Cuyo – Maipú

María Belén Levatino [1]

Enzo Ricardo Completa [2]

1. INTRODUCCIÓN:

El incremento en la generación de residuos evidenciado en Latinoamérica, ha obligado a numerosos gobiernos locales de la región a desarrollar estrategias innovadoras de articulación horizontal que les permitan hacer frente a esta problemática; como así también, a las nuevas funciones y competencias ambientales descentralizadas por los niveles superiores de gobierno.

[1] Lic. en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo), Becaria del CONICET, Candidato a doctor en Ciencia Política (UNSAM). Correo: belenlevatino@yahoo.com.ar

[2] Lic. en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo), Diplomado Superior de Posgrado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política (FLACSO), Becario de CONICET. Correo: enzocompleta@fcp.uncu.edu.ar

Para el caso de la Provincia de Mendoza encontramos que el *Plan Provincial de Residuos Urbanos* se erige como una constante dentro de la agenda política de los últimos gobernadores. En este contexto, la presente ponencia analiza el impacto de este Plan sobre la gestión interjurisdiccional de los residuos sólidos urbano-domiciliarios (RSUD) llevada a cabo por los municipios de Luján de Cuyo y Maipú en el marco de la microrregión homónima.

La investigación se centra en el marco jurídico-político y en las modalidades de gestión de los organismos públicos involucrados. La metodología utilizada incluye el análisis de fuentes secundarias y entrevistas en profundidad a funcionarios del nivel municipal y provincial.

2. MARCO TEÓRICO:

Los problemas que afectan a los municipios argentinos dan cuenta de una serie de falencias en las prácticas administrativas y sistemas de gobierno propios de un modelo de gestión *premoderno*, con predominio de rasgos patrimonialistas y clientelares. Dicho modelo se encuentra en franca oposición con la gestión *racional-burocrática* y con la denominada *nueva gerencia pública*, que se impusieron como visiones dominantes en diversos ámbitos académicos y políticos de la región durante la última década, a pesar de contar con profundas contradicciones teóricas y empíricas (Breser Pereira, 2004; Tecco C. y López, S. 2005 y Tecco C., 2006)

De acuerdo a Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar (2004), la articulación intermunicipal se pone en práctica cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. A los efectos analíticos, los autores distinguen dos formas de articulación en la gestión local: el *asociacionismo*, que se presenta entre organismos estatales y no estatales (sector privado y organizaciones civiles), y la articulación *interinstitucional*, que se da entre organismos públicos.

Generalmente, la aplicación de políticas articulativas en el ámbito municipal se realiza en un contexto sumamente complejo, "en donde las unidades políticas presentes (provinciales y municipales) operan de forma paralela e incluso superpuesta, generando un sistema desarticulado no sólo por la falta de coordinación, sino también por los fuertes déficit de comunicación y cooperación" (Pírez, 1991: 205-206)

3. APROXIMACIÓN A LA MICRORREGIÓN LUJÁN DE CUYO-MAIPÚ:

La *Microrregión Luján de Cuyo-Maipú,* se encuentra ubicada en la zona centro-norte de la provincia de Mendoza, junto a la Cordillera de Los Andes. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, comprende una superficie de 5.464 km^2, una población de 258.070 habitantes y una densidad poblacional de 47 hab/km^2.

Oficialmente, fue creada el 18/08/2000 por medio de un acta de acuerdo interdepartamental suscripta por los intendentes Adolfo Bermejo (Maipú) y Omar De Marchi (Luján de Cuyo), luego ratificada por los Concejos Deliberantes departamentales. En la oportunidad, ambos intendentes expresaron su convicción acerca de que la integración, la cooperación y la asistencia recíproca constituían el camino más rápido y eficaz para resolver los problemas comunes que afectaban a sus municipios, entre ellos la disposición final de los RSUD generados en la región.

A casi una década de su creación, la Microrregión Luján de Cuyo-Maipú ha alcanzado numerosos logros, entre los que se destacan el envío de misiones comerciales a Brasil, Chile, Portugal, México y Colombia; la organización del Concurso Internacional de Vinos *Malbec al Mundo* y la suscripción de convenios de asistencia mutua con diversas instituciones públicas y privadas de la provincia y el país, entre ellas: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y la Universidad Nacional de Cuyo.

Según se establece en el artículo 2º del Acta de Acuerdo fundacional, la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de los proyectos emprendidos por la microrregión debería estar garantizada por una comisión designada de común acuerdo por los departamentos ejecutivos municipales. Hasta donde hemos podido investigar, esta comisión nunca fue creada. En adición a lo anterior, tampoco se detectaron mecanismos formales de seguimiento y control, ni una estructura que coordine la ejecución de las tareas, gestione su financiamiento, resuelva problemas específicos e implemente proyectos.

Esta ausencia de institucionalidad se presenta como una de las principales debilidades de la microrregión, puesto que atenta contra la continuidad de los proyectos, promueve la concentración

del poder en la figura de los intendentes y dificulta el intercambio de ideas entre funcionarios municipales, provinciales, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

4. LA GESTIÓN DE LOS RSUD EN LA MICRORREGIÓN LUJÁN DE CUYO-MAIPÚ:

En el año 1994 la municipalidad de Maipú inauguró una planta de tratamiento y disposición final de RSUD, con una capacidad de procesamiento de 15 toneladas diarias. Promediando el año 1998, se decidió ampliar su capacidad, para lo cual se llamó a una licitación pública. La licitación fue ganada por la empresa CLEAR S.R.L., que invirtió más de dos millones de pesos en la construcción de una nueva planta de tratamiento en el Distrito de Barrancas, inaugurada en el año 1999 bajo la atenta supervisión de las autoridades municipales y provinciales.

Inicialmente, la nueva planta contaba con una capacidad ociosa del 60%, lo que llevó a los intendentes de Luján de Cuyo y Maipú a profundizar el proceso de cooperación e integración que venían desarrollando sobre diversos aspectos del acontecer local, dando origen a la microrregión homónima. En el año 2005, finalmente, los municipios suscribieron un acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la provincia, por el cual se instrumentó el traslado de la totalidad de los desechos domiciliarios generados por los habitantes de Luján de Cuyo (excepto los de jardín, poda, inertes y voluminosos) a la planta de tratamiento de Maipú.

En virtud del acuerdo suscripto el gobierno de la provincia se comprometió cubrir el 55% de los costos necesarios para el traslado de los residuos hasta la planta de tratamiento, con la condición de que la municipalidad de Luján de Cuyo garantizara el cese de la disposición de residuos en lugares no autorizados.[3] Recientemente, este convenio fue prorrogado mediante el Decreto Nº 3678/2008, encontrándose vigente en la actualidad.

Desde hace cinco años, aproximadamente, tanto la recolección domiciliaria, como el proceso de tratamiento y disposición final de los residuos que lleva adelante la planta, están certificados con Normas ISO 9001, versión 2000, que garantizan la calidad de los métodos utilizados por la municipalidad y la empresa privada concesionaria en todo el proceso (Diario Uno, 17/02/2008).

[3] Este convenio fue ratificado por el Decreto Nº 2022/2005.

Actualmente, el tratamiento, reciclado y disposición final de los residuos genera un costo muy bajo a los municipios, quienes se ven beneficiados por la actividad de la empresa concesionaria que comercializa los derivados de los residuos que ingresan a la planta. En este sentido, los residuos inorgánicos (plástico, metal, cartón, vidrio, etc.) son procesados, reciclados y vendidos a diferentes empresas manufactureras de la región. Respecto de la materia orgánica, la empresa CLEAR S.R.L. produce un abono natural certificado por la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo (denominado "compost") que luego es comercializado por la empresa en distintos sectores productivos de nuestra provincia y el mundo.

5. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN EL MARCO LEGAL NACIONAL Y PROVINCIAL:

Según se establece en el artículo 123º de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, cada una de las provincias se encuentra facultada para dictar su propia constitución, debiendo asegurar la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. No todas las provincias han respetado el mandato impuesto por este artículo, por el cual se cortó la vieja discusión doctrinaria y jurisprudencial que oscilaba entre considerar a los municipios como entidades autárquicas o autónomas dentro del territorio provincial.

En lo que respecta al caso específico de la provincia de Mendoza, su última reforma constitucional data del año 1916, lo que la convierte en una de las cartas provinciales más antiguas y restrictivas del país. Nada se dice en ella acerca de la autonomía municipal, mucho menos respecto de la cooperación y la articulación intermunicipal. En relación con la normativa de carácter infraconstitucional sancionada en la provincia, resulta ciertamente escasa. En este sentido, sólo podemos encontrarla en las leyes Nº 6.957 y 7.804, que "facultan" a los municipios a crear consorcios para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común que tengan como fin el fomento territorial y el desarrollo regional, y la ley N° 6.243 que "autoriza" a los municipios a constituir *Concejos de Cooperación Intermunicipal.*

Se coincide, por tanto, con el diagnóstico elaborado por Bárbara Altschuler (2003:15), para quien "la mayoría de las microrregiones argentinas funcionan de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y para la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior".

6. MARCO JURÍDICO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN MENDOZA.

En diciembre de 1992 se sanciona la ley Nº 5.970, que establece la obligación a los municipios de erradicar todos los basurales a cielo abierto y en terrenos baldíos que se encuentren dentro de sus límites. La ley también intima a los municipios a impedir el vuelco de residuos en cauces de riego o el mal enterramiento de los mismos, sin establecer penalidades para los que no cumplan con estas obligaciones.

La ley establece, además, el plazo de un año para que los municipios instrumenten un régimen integral de tratamiento de residuos urbanos que comprenda las fases de generación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos de origen domiciliario, vial, industrial, sanitario y comercial. Al igual que en el caso anterior, la norma tampoco hace referencia a las consecuencias del no cumplimento de este requerimiento. A su vez, el plazo establecido desconoce la complejidad de la gestión ambiental que requiere trabajar sobre la formación de consensos que acompañen los procesos de planificación.

En otro orden de asuntos, la norma resalta la obligación de los municipios de realizar controles sanitarios efectivos que eviten y sancionen la contaminación producida por la manipulación clandestina de la basura y el vuelco en lugares no autorizados por parte de los empleados municipales y/o de empresas concesionarias. Además, establece que los procedimientos de tratamiento de los residuos urbanos deben cumplir con las normas vigentes de protección ambiental y sanitaria.

Sobre las relaciones interinstitucionales, establece que los municipios de Mendoza podrán solicitar al Poder Ejecutivo que el Ministerio de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda realice los estudios técnicos necesarios para la implementación de un sistema integral de tratamiento de residuos. También faculta a los municipios a constituir consejos interjuridiccionales y/o dar vigencia a convenios preexistentes que permitan cumplir con el fin de erradicar los basurales a cielo abierto, sin la autorización legislativa que fija el artículo 75 inc. 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1.079.

Por último, resulta importante destacar que la ley Nº 5.970 determina que el proyecto de ley de presupuesto provincial de cada año deberá contener los recursos necesarios que se asignarán a cada departamento para contribuir al funcionamiento y mejoramiento del sistema que se organice para cumplimentar el fin de erradicar los basurales a cielo abierto.

7. EL CONTENIDO DEL PLAN PROVINCIAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.

El Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos implementado en la provincia de Mendoza en el marco de la ley Nº 5.961 de Preservación, Conservación y Mantenimiento de Ambiente y de ley Nº 5.970 de Residuos Urbanos, tiene como objetivo optimizar y sistematizar la gestión de residuos sólidos urbanos en la provincia, atendiendo a una política regional que permita reducir notablemente los costos de inversión y operación, con significativas ventajas desde el punto de vista ambiental.

Los consultores de las Unidades Técnicas Federal y Provinciales del PRODIA (Programa de Desarrollo Institucional) identificaron las siguientes causas explicativas de la insuficiencia en la gestión de los residuos sólidos urbanos en la provincia de Mendoza:[4]

- ✓ El aumento progresivo de la población y de su concentración en áreas urbanas, con el consiguiente crecimiento de la densidad poblacional en el área metropolitana, a lo que se suma un aumento de la generación de residuos per cápita.

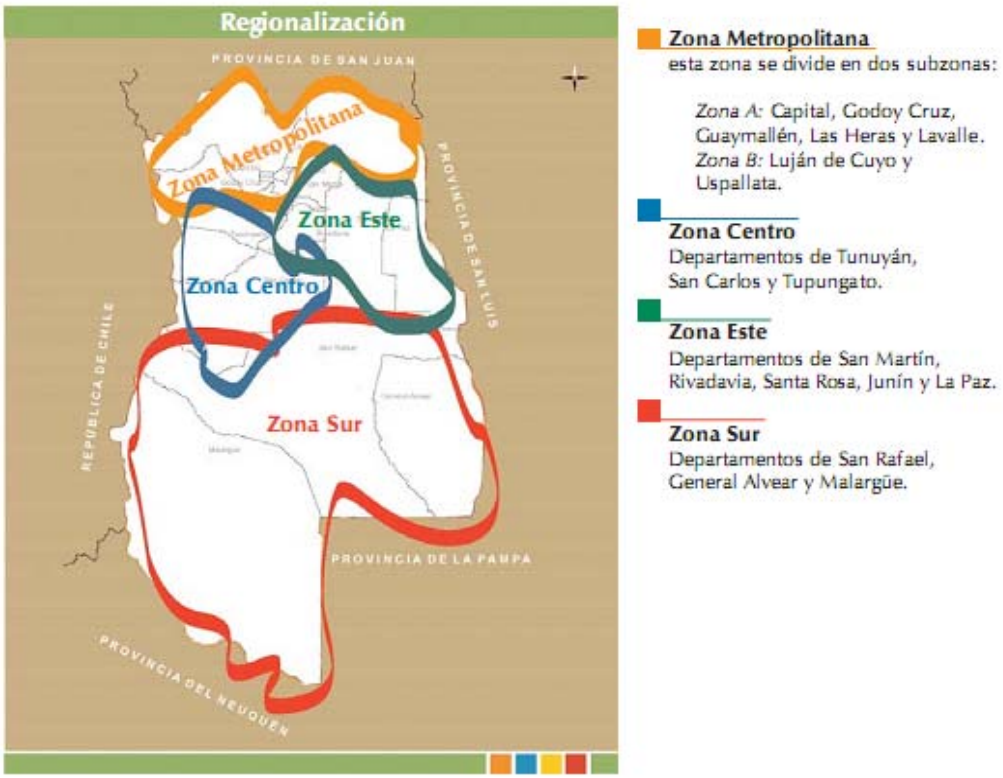
[4] http://www.dsostenible.com.ar/situacion/prodia-1/res-solidocicero.html

- ✓ Inadecuados e inexistentes sistemas de tratamiento y/o disposición final de los residuos sólidos urbanos.
- ✓ Falta de programas de educación ambiental para la toma de conciencia de toda la población.
- ✓ Deficiente evaluación de costos e inapropiada asignación de recursos para la prestación del servicio.
- ✓ Deficiencias en la capacidad técnica y operativa disponibles.
- ✓ Falta de políticas activas destinadas a atender la problemática específica.

A los efectos de abordar estas problemáticas, el Plan Provincial comprende seis etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos, dividiendo a la provincia en cuatro grandes regiones: Zona Metropolitana, Zona Centro, Zona Este y Zona Sur.

MAPA Nº 1:

Regionalización de la provincia de Mendoza establecida en el Plan Provincial de Residuos Urbanos.



Sobre la base de estas regiones, el Plan Provincial plantea la conveniencia de crear Consorcios Intermunicipales para la gestión de los residuos, lo que permitirá optimizar los recursos afectados y garantizar la sustentabilidad de las acciones iniciadas. De acuerdo a la información recabada, sin embargo, sólo se crearon dos consorcios intermunicipales para la gestión de residuos urbanos: el COINES (en la Zona Este, integrado por San Martin, Rivadavia, Junín, Santa Rosa y La Paz) y el *COINCE* (en la Zona Centro, integrado por San Carlos, Tupungato y Tunuyán).

En lo que respecta a la Zona Metropolitana, la Microrregión Luján de Cuyo-Maipú se erige como el único organismo de carácter intermunicipal que hasta el momento ha iniciado acciones concretas en materia de tratamiento y disposición final de RSUD. Se destaca, sin embargo, la firma del "Protocolo al Convenio Marco Interjurisdiccional para el Mejoramiento y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos y Peligrosos en los departamentos del Área Metropolitana" (Decretos Nº 2802/04; 2886/04; 1561/05; 1697/05; 2216/05; 2801/05; 2800/06; 3123/06; 3124/06; 1533/07 y 2031/07).

8. CONSIDERACIONES FINALES:

A diferencia de lo que ocurre en otras provincias, la gestión de los RSUD en los municipios de Luján de Cuyo y Maipú se realiza de manera coordinada entre organismos estatales (pertenecientes a diferentes niveles de gobierno) y no estatales (destacándose la participación del sector empresario), lo que ha permitido encontrar una solución definitiva al problema del tratamiento de los residuos urbanos en ambos departamentos.

Desde el punto de vista político, no se observa que la pertenencia partidaria de los gobernadores e intendentes se presente como una variable relevante tanto para la creación y sostenimiento de la microrregión como para la eficacia de las acciones previstas por el Plan Provincial de Residuos Sólidos. En este sentido, el convenio firmado en el año 2005 por los municipios de Luján de Cuyo y Maipú y el gobierno de la provincia de Mendoza (por el cual se instrumentó el traslado de los desechos domiciliarios generados en Luján de Cuyo a la planta de tratamiento de Maipú) fue suscripto por representantes de los tres partidos políticos más importantes de la provincia, lo que demuestra que a la hora de avanzar en la resolución de los problemas medioambientales las autoridades gubernamentales parecen haber dejado de lado los

enfoques partidocráticos tradicionales, incorporando una visión de la política mucho más amplia y consensuada, tendiente a mejorar la calidad de vida de la población.

Desde el punto de vista organizacional, el Plan Provincial de Residuos Sólidos Urbanos no ha modificado el modelo de gestión de los RSUD generados en los municipios estudiados. En este sentido, las tareas de disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos se continúan realizando en base a la implementación de sistemas administrativos premodernos y burocráticos. Se verifica, sin embargo, una tendencia hacia la implementación de lógicas de gestión "híbridas", en tanto los municipios han incorporado herramientas gerenciales tendientes a facilitar las actuaciones del sector privado y a asignar de una manera más eficiente los recursos municipales.

Ya para concluir, resulta importante destacar que la generación de los consensos interjurisdiccionales necesarios para la implementación de las leyes ambientales conlleva una tarea de alto contenido político que requiere la participación activa de todos los actores gubernamentales. Caso contrario, es difícil que las buenas intenciones de las normas se traduzcan en políticas públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Bibliografía

- **ALTSCHULER, Bárbara. "*El asociativismo municipal como estrategia de desarrollo económico en la Argentina*". Ponencia presentada en el V Seminario REDMUNI. Mendoza. 10/09/2003.**
- BRESER PEREIRA, Luis Carlos. "*Reforma de la Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo*…" Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Año 2, Nº 3. Santa Fe. 2004.
- **CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro. "La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas". Editorial UNQ. Buenos Aires. 2004.**
- DIARIO UNO. "Los residuos como política de Estado. Opinión. 17/02/2008.
- PIREZ, Pedro (1991) "Conclusiones", en Municipio, necesidades sociales y política local, GEL – IIED, Buenos Aires.
- TECCO, Claudio y LÓPEZ, S. *"La relación entre política, gestión local y responsabilización: contextos y actores"*, trabajo presentado al VII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP. Córdoba. 2005.
- TECCO, Claudio. "*La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal.*" En Rofman, A. y Villar, A.: "Desarrollo local. Una revisión crítica del debate". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2006.