

El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local. Reflexiones sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios del AMBA.

España Verrastro.

Cita:

España Verrastro (2009). *El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local. Reflexiones sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios del AMBA. 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/000-062/475>

El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local

Reflexiones sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios del AMBA

España Verrastro

*Escuela de Política y Gobierno,
Universidad Nacional de San Martín
everrast@gmail.com*

Resumen

Esta ponencia se propone reflexionar sobre la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) desde la perspectiva del marco regulatorio, prestando especial atención al modo en que la complejidad interjurisdiccional de las cuestiones ambientales afecta la implementación de dichas políticas.

En el ámbito de la Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la gestión de políticas públicas en el nivel municipal se ha vuelto, durante las últimas décadas, cada vez más vasta, compleja y conflictiva. Mientras la mayoría de las cuestiones a ser enfrentadas por el poder público requiere una creciente articulación interjurisdiccional, persiste en esa región la fragmentación político-institucional derivada de una organización estatal que comprende las tres escalas territoriales sujetas a diferentes jurisdicciones administrativas: la escala local (municipal), la escala regional (provincial) y la escala nacional (federal).

El presente trabajo se enmarca en un proyecto de investigación sobre las políticas ambientales y sociales en los municipios bonaerenses de Avellaneda y San Martín¹. El punto de partida para introducirnos en los aspectos centrales de la problemática interjurisdiccional es la legislación nacional, provincial y municipal en materia de RSU en el AMBA, a fin de nutrir los debates teóricos sobre las problemáticas de gestión local, descentralización e interjurisdiccionalidad.

Introducción

Durante el transcurso del siglo XX podemos identificar una tensión entre el acelerado proceso de urbanización, la creciente industrialización, la generación constante de nuevos y más sofisticados servicios, el incremento de consumo y desecho de bienes; y la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

Si bien durante el último decenio existió una mayor producción y consumo de bienes y servicios, ello no implica directamente una mejora la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades. Por un lado, resulta evidente la marginalización de numerosos grupos sociales que implica la desigualitaria distribución de la riqueza; por otro lado el actual modelo de desarrollo está ligado a un fuerte deterioro del medio ambiente que se expresa directamente en el aumento de la contaminación y el agotamiento de los denominados² “recursos naturales” (Bertolino; 2007). Ello sumado a un aumento de la población urbana y el tamaño y número de las áreas metropolitanas, trae aparejado un deterioro en la calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

Durante las últimas décadas se hace evidente en todo el mundo, tanto en los discursos académicos como en la agenda de actores políticos domésticos e internacionales, una fuerte crítica al modelo desarrollista y una revalorización del medio ambiente³. Esta tendencia se traduce en una demanda hacia la gestión apropiada de las ciudades e implica numerosos desafíos para el terreno de las políticas públicas. Entre estos desafíos se encuentra la necesidad de reducción de la contaminación producto del aumento de bienes desechables: basura. (Di Pace et. al; 2004)

A comienzo de los años setenta y principalmente en Europa y Estados Unidos, luego de graves incidentes dado el carácter tóxico de algunos desechos (muertes, trastornos físicos,

¹ Proyecto PICT 1145 “El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en los municipios de Avellaneda y San Martín, Provincia de Buenos Aires”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) para ser ejecutado entre 2008 y 2011. Las opiniones que expresa la presente ponencia son exclusiva responsabilidad de la autora, así como también la totalidad de los eventuales errores que se registren. Los aciertos, deben atribuirse a los avances del proyecto y a la discusión que, para la elaboración de la presente se a mantenido con su director, Dr. Ricardo A. Gutierrez.

² La concepción del medio ambiente como “recurso productivo” que sobresale en la mayoría de las corrientes económicas, implica un acento en la cualidad productiva del ambiente que en la practica deviene en un descuido del medio para su preservación como hábitat del ser humano.

³ Una de las expresiones sobresalientes de estas corrientes es la configuración de un nuevo concepto: el Desarrollo Sostenible. Existen numerosos desarrollos sobre el tema, uno de los primeros textos de alcance internacional es el Informe de la ONU conocido como Informe Brundtland (ONU, 1987).

enfermedades) surge la demanda social de manejar los residuos de manera discriminada de acuerdo a sus particularidades.

El problema de la basura se traduce en materia de regulación y política pública en la noción de residuo sólido (en inglés *solid waste*)⁴. Este concepto se ha generalizado en la bibliografía de occidente en los últimos 30 años y es la expresión que se utiliza actualmente para denominar al conjunto de residuos que tradicionalmente se acostumbraba volcar en los “basureros”: desechos, desperdicios de origen doméstico, comerciales y de servicios, industriales, hospitalarios, demoliciones, viarios y otros.

Como señalan varios autores, en la gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), al igual que en otras áreas de política pública, la articulación entre la escala metropolitana de los problemas y la escala municipal de gobierno es tan central como conflictiva para la solución de este y otros problemas ambientales metropolitanos (Gutierrez; 2009).

El presente desarrollo se sitúa en Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la única mega-metrópolis argentina. Teniendo en cuenta que Argentina es un país federal dividido en veintitrés provincias que junto al distrito federal con rango de provincia (la Ciudad de Buenos Aires o Capital Federal), es relevante señalar que aproximadamente una tercera parte de la población nacional (esto es, doce millones de personas según el Censo Nacional de 2001) habitan en el AMBA, la cual comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y veinticuatro partidos⁵ de la provincia de Buenos Aires.

Si bien la Ciudad de Buenos Aires es, desde todo punto de vista, el “centro” del AMBA y los veinticuatro partidos bonaerenses su “periferia”, esta ponencia pone el foco en la gestión municipal de los RSU, ya que como sugiere Gutiérrez, diversos motivos justifican analizar los partidos bonaerenses del AMBA separadamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En primer lugar porque el arreglo institucional de la Ciudad de Buenos Aires no es equivalente al de los partidos bonaerenses del AMBA. En segundo lugar, aunque la densidad poblacional de la Ciudad de Buenos Aires es mucho mayor que la de todos los partidos bonaerenses de la región metropolitana, éstos concentran casi el 80% de la población del AMBA y sus indicadores de bienestar social (línea de pobreza, NBI, ingreso per cápita, desocupación, etc.) son marcadamente peores que los de la Ciudad de Buenos Aires. En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, los

⁴ Especialmente orientada a residuos urbanos, la Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos, define a los residuos sólidos urbanos (RSU), como “cualquier basura, desperdicio, lodos, y otros materiales sólidos de desecho resultantes de las actividades industriales, comerciales y de la comunidad.” Dentro de este conjunto de residuos “(...) se entiende como residuos peligrosos cualquier residuo o combinación de residuos que represente un peligro inmediato o potencial para la salud humana o para otros organismos vivos...”. No entran dentro de la categorización de RSU, los contaminantes disueltos, ya sean en canales, cuencas, ríos, etc. (Cassano; 1998: 11)

⁵ Los partidos son las divisiones jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires, cada partido es gobernado por una municipalidad o gobierno municipal.

problemas ambientales del AMBA suelen afectar más gravemente a los partidos bonaerenses que la componen dado que esos problemas, si bien no respetan divisiones jurisdiccionales, suelen seguir el trazado de la segmentación espacial y socio-económica del área metropolitana, siendo más graves en los sectores más pobres y más “periféricos” de la metrópolis.

El punto de partida: Constitución Nacional, legislación y marco regulatorio local

En tanto cada una de las jurisdicciones involucradas en la gestión las políticas públicas tiene diferentes niveles de autonomía y autoridad, los gobiernos municipales bonaerenses son los puntos más débiles de la cadena, pues la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no les concede autonomía de gobierno. En este contexto, no existiendo instituciones que garanticen una efectiva articulación metropolitana o regional, son los propios municipios los que deben hacer frente a condiciones cada vez más complejas para la gestión pública en la escala local. Entre las diferentes competencias que deben ejercer los gobiernos locales, la gestión integral de los RSU es un área relativamente crítica en cuanto a la superposición de escalas territoriales y a la multiplicación de niveles de autoridad jurisdiccional. La formulación e implementación de esas políticas difícilmente pueda circunscribirse (territorial y jurisdiccionalmente) dentro de la órbita municipal.

La legislación de la provincia de Buenos Aires, en consonancia con los presupuestos mínimos establecidos en la legislación nacional (25.916/04), define a los RSU como aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Quedan excluidos del régimen de la presente Ley aquellos residuos que se encuentran regulados por las Leyes N°: 11.347 (residuos patogénicos, excepto los residuos tipo “A”), 11.720 (residuos especiales), y los residuos radioactivos.

La ley provincial, a través de una formulación amplia, ambigua e indeterminada entiende como gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos, al conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable. La gestión integral comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final.

El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local

En la estructura jurisdiccional argentina existe una contradicción, a nivel de derechos y garantías que la Nación debe garantizar, como la salud, la preservación del medio ambiente y los

intereses difusos con la organización federal y el establecimiento de las competencias de las provincias. La Nación no cuenta con la posibilidad de generar una regulación efectiva que asegure la plena vigencia de derechos en condiciones igualdad para todos los ciudadanos.

Debido al régimen federal adoptado por la Constitución de la Nación Argentina, la Nación tiene facultades limitadas para establecer legislación en la materia, habiéndose las provincias reservado tales atribuciones. No obstante, tras la reforma constitucional de 1994, se establecen en el Art. 41 las competencias que, en materia ambiental, le corresponde a cada jurisdicción: *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...”*. Se establece así que la Nación debe dictar la normativa que establezca las bases mínimas o umbrales de protección. Estas bases tienen vigencia en todo el territorio de la República sin que sea necesario un acto expreso de las autoridades locales e independientemente de la normativa provincial. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han dictado las normas en ejercicio de sus atribuciones, pero respetando los principios establecidos por la legislación nacional.⁶

El art. 4 de la Ley General del Ambiente (N° 25.675/02) incorpora los principio de congruencia y subsidiaridad, determina que la legislación provincial y la municipal referida a lo ambiental deberán ser adecuadas a los principios y normas fijadas en las leyes de presupuestos mínimos; y en caso de contradicción, establece que los presupuestos mínimos fijados por la ley, prevalecerán sobre toda otra norma que se le oponga.

Según la ley nacional, las autoridades locales, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Les corresponde a dichas autoridades determinar la metodología y frecuencia de recolección, previendo que esa etapa deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción. El problema que presenta esta atribución de responsabilidades (y al mismo tiempo el desentenderse por parte de la nación de los mecanismos operacionales que garanticen en condiciones de igualdad los derechos de todos los ciudadanos, con independencia en donde vivan) es que, en ausencia de una coordinación centralizada resulta imposible garantizar dicha protección. Para reforzar esta contradicción en el diseño normativo, baste simplemente señalar la vigencia del un organismo como el CEAMSE⁷ creado a efectos de ensayar un rudimentario y, por los problemas

⁶ Tal es el caso de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N°13.592/06 de la provincia de Buenos Aires.

⁷ Con el propósito de constituir un sistema de gestión de residuos para el área geográfica comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y el conglomerado de partidos que la rodean, en el año 1977 se creó la Coordinación Ecológica

interjurisdiccionales no resueltos, frustrado intento de coordinación; los problemas entre municipios “ricos” generadores de basura, y municipios “pobres” receptores de la misma y huéspedes de basurales, las oportunidades de falta de transparencia para la gestión pública de los problemas así como la desidia en el tratamiento de estas cuestiones esenciales son todos motivos más que suficientes para fundamentar como señala esta ponencia, un problema que todavía está aún lejos de resolverse. A esta descripción se agregan los problemas que surgen de la naturaleza híbrida entre lo público y lo privado con la que ha aparecido este organismo. Cuando la necesaria articulación entre lo público y lo privado se deja librado a la resolución espontánea de problemas que la legislación no resuelve, el resultado más probable es la falta de gestión pública adecuada y defectiva tutela de los derechos en condiciones de igualdad.

Mientras tanto la ley provincial por un lado definió claramente las competencias provinciales ensayando una suerte de mecanismo apto para la coordinación entre los municipios, pero por el otro lado, manteniendo la vigencia de este “organismo fallido” (CEAMSE).

Finalmente establece a los municipios como la unidad básica en la gestión de los residuos, son los responsables directos de lograr el resultado de reducción en la generación de residuos, la disposición inicial, la recolección, el transporte, el almacenamiento, el tratamiento y/o procesamiento y la disposición final.

En la ley provincial (Ley N°13.592/06) los municipios del AMBA, históricamente comprendidos por el Decreto Ley N° 9.111/78, tenían la opción de seguir vinculados al CEAMSE o diseñar su propio sistema de disposición final. En tal caso, el CEAMSE debía realizar la correspondiente presentación de su programa. Actualmente una visita a la autoridad provincial encargada de evaluar los planes de gestión (Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible - OPDS), revela que ninguno de los municipios metropolitanos ha optado por desentenderse del tan cuestionado organismo coordinado. Tal vez esto ocurra no porque consideren que el CEAMSE sea un organismo apto para ayudarlos a cumplir con sus responsabilidades, sino que por el contrario, no cuentan con una instancia que les ayude a lograr una coordinación superadora. Lo que existe no es lo adecuado, pero lo adecuado no aparece en el horizonte posibilidades de gestión municipal, se actúa entonces por omisión inercial.

Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Para tal realización se firmaron los convenios suscriptos entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires del 7/1/1977 y 6/5/1977. Dichos acuerdos interjurisdiccionales fueron ratificados respectivamente por los Decretos Leyes 8782, 8981 y 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires y mediante la Ordenanza N° 33.691 de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Desde el punto de vista técnico, el sistema de gestión de residuos adoptado consistió en lo que se conoce como “relleno sanitario”. El Art. 2 del Decreto-Ley 9111/78, otorgó al CEAMSE todas las competencias para hacerse cargo de la deposición final en los siguientes municipios: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

La superposición de funciones, entre los distintos organismos, atenta contra la adecuada fiscalización y control de la gestión de los RSU. Las diferencias políticas y los cambios en las autoridades gubernamentales, muchas veces obstaculizan el cumplimiento de objetivos y metas en la regulación y fiscalización de las actividades con impacto en el ambiente. Existe una falla en la coordinación institucional entre las autoridades intervinientes en la aplicación de la normativa ambiental, que dificulta la intervención de las autoridades competentes en la materia. Las autoridades locales en muchos casos, carecen de los instrumentos jurídicos que les permitan exigir el cumplimiento y fiscalización de la normativa por parte de los actores intervinientes en la gestión de los RSU. (Bertolino; 2007)

Como en otras oportunidades, la descentralización sin recursos es una opción que casi nunca algo resuelve y casi siempre, todo empeora, así como los problemas que plantea una eficiente administración de los recursos financieros aportados por los mecanismos multilaterales de créditos. Pero esto serían temas para otra ponencia.

A la superposición de jurisdicciones en cuanto a la distribución de competencias ambientales a nivel nacional, provincial y municipal se suman: la falta de coordinación administrativa, dentro y entre los distintos niveles de gobierno; falta de planificación y control de gestión; y el déficit de asignación de recursos humanos y materiales, y falta de capacitación y jerarquía de los funcionarios públicos que trabajan en la materia.

La constitución y la legislación que la reglamenta son de naturaleza federal, mientras que la basura se traslada y deposita en forma unitaria hacia las zonas pobres que rodean a la Capital Federal.

Bibliografía

- o Bertolino, R., et al. (2007). *Experiencias Urbanas de Gestión Integral de Residuos en 10 Municipios de Argentina*. UNICEF – ECOCLUBES, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.redesma.org/publicaciones.php?ID=712>
- o Cassano, Daniel (1998); *Manual de Gestión en Residuos Sólidos Urbanos. Cuestiones institucionales y normativas*. Instituto del Conurbano; Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires.
- o Di Pace, M.; Suárez, F. y Calello, T. (2004). "Procesos de urbanización y desarrollo". En: Di Pace, M. y Caride Bartrons, M. *Ecología de la Ciudad*. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires, Prometeo.
- o Fundación Metropolitana (2004). *Historia de la gestión de residuos sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.metropolitana.org.ar/archivo/lgc/04/insert.pdf>
- o Gutierrez, R. A. (2009). *El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales en los municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ponencia en: Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, junio de 2009.
- o Organización de las Naciones Unidas - ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Nuestro Futuro Común, Comisión Brundtland.
- o Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005). *Informe ENGIRSU*. Ministerio Nacional de Salud y Ambiente, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/interes/File/ENGIRSU%20\(2MB\)\(1\).pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/interes/File/ENGIRSU%20(2MB)(1).pdf)
- o Taborda, Oscar M. (2008). *Aspectos Legales de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Buenos Aires*. Revista OIDLES - Vol 1, Nº 5, diciembre; Buenos Aires. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/omt.htm>

Legislación consultada

Nacional

- o Ley General del Ambiente - Ley N° 25.675/02.
- o Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N° 25.916/04.

Provincial

- o Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Ley N°13.592/06
- o Ley de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General – Ley N° 11.723/95

Decretos

- o Decreto-Ley N° 9111/78.