

tratamiento de residuos domiciliarios

Aarón Gleizer¹

En un artículo anterior tuvimos oportunidad de efectuar comentarios sobre la Ley 24.051 de residuos peligrosos y sobre la Ley 25.612, de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios².

En jurisdicción nacional, la trilogía normativa se complementa con la Ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios, que habremos de considerar en su oportunidad. Además, existen normas complementarias dictadas por las autoridades locales.

A modo de cuestión previa, veremos en este artículo algunos antecedentes históricos del tema en cuestión.

Los residuos de cualquier origen constituyen un producto de la actividad humana, y por lo tanto la magnitud y complejidad de los problemas que generan ha ido aumentando en proporción directa al crecimiento de los aglomerados urbanos.

En tal sentido, se ha sostenido que “cuando Buenos Aires abandonó su condición de gran aldea para transformarse en una extendida ciudad, comenzó a plantearse el problema de la recolección de los residuos sólidos urbanos. Los vaciaderos y los primeros hornos incineradores se localizaron en el sur y en las orillas, hacia donde más tarde serían también arrojados los marginados de la sociedad. Por entonces, los restos de comida servían aún para alimentar a las gallinas y el botellero era toda una institución. Después, los diarios viejos dejaron de ser utilizados para acondicionar los desechos, se inició la era de la bolsita, aparecieron los compactadores, la basurología se hizo ciencia y los ecologistas alimentaron la utopía del reciclaje. Hoy, los desperdicios son una

(1) Asesor normativo IMFC.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Tratamiento de residuos y otras cuestiones ambientales”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N°190/2009, pp. 44-62.

apetecible mercancía y proporcionan suculentas ganancias a los grandes consorcios recolectores que, mediante cuestionados contratos con la Municipalidad de Buenos Aires, han tomado su cargo la prestación del servicio”³.

Dejando de lado las fundaciones y refundaciones míticas de Buenos Aires, cabe recordar que la ciudad fue fundada primero por Pedro de Mendoza en 1536 en las alturas del actual Parque Lezama, en la desembocadura del Riachuelo, y tras su abandono y destrucción fue nuevamente establecida en 1580 por Juan de Garay, en torno de la actual Plaza de Mayo.

Entre aquel damero “imaginado por Juan de Garay –con sus 144 manzanas y sus 300 habitantes- y la actual metrópolis –que con sus casi 200 km² alberga a unos tres millones de porteños- la ciudad debió sobrellevar todos los status jurídicos imaginables y las limitaciones jurisdiccionales fueron, con frecuencia, un obstáculo para una adecuada provisión de los servicios comunales”⁴.

Tras la creación del Virreynato del Río de la Plata, “fue Vértiz, precisamente, quien organizó el primer servicio urbano de higiene, cuando dispuso que los alcaldes de barrio –creados por él mismo- cuidaran diariamente el aseo y limpieza de las calles, aunque no serán estas las únicas destinatarias de la basura, que inundaba los arroyos, la costa del río, los baldíos, las plazas y hasta el foso del Fuerte”⁵.

Durante varios siglos los residuos de todo origen eran depositados o abandonados en cualquier lugar, generando todo tipo de focos infecciosos y criaderos de insectos y alimañas.

En un primer momento, “los objetos y vestigios descartados eran trasladados hacia un vertedero o vaciadero que se encontraba ubicado dentro de la ciudad pero en la periferia del núcleo poblacional. Constituía un lugar de transferencia donde la basura, proveniente de diferentes lugares del ámbito urbano, era depositada temporalmente mientras esperaba ser nuevamente trasladada hacia el lugar donde se la depositaría definitivamente”⁶.

El tamaño de este lugar “por lo general excedía las dimensiones de una manzana urbana. Se tiene registro de la ubicación de uno de ellos que estaba

(3) Cfr. “Desechos y humanos”, en “Ciudad abierta”, N° 8, publicación del Ombudsman de la ciudad de Buenos Aires.

(4) (5) Ibid.

(6) Cfr. GUILLERMO, Sandra A., “La basura porteña: ¿Qué se hacía con ella entre los siglos XIX y XX?”, en “Revista de historia bonaerense”, N° 27, Morón, provincia de Buenos Aires, diciembre 2004, pp. 24.

localizado en un predio de 140 metros de frente por 74 metros de fondo en el espacio comprendido entre las actuales calles Sánchez de Loria, Rivadavia, Esparza e Hipólito Irigoyen⁷, desde donde los restos “eran trasladados posteriormente hacia la zona sur de la ciudad de Buenos Aires por un ramal del Ferrocarril del Oeste conocido como el Tren de las Basuras⁸, llegando “a las orillas de Riachuelo donde se ubica la estación denominada Ingeniero Brian⁹. Allí la basura “era retirada de los vagones del tren para finalmente depositarla, destruirla y/o reciclarla en una extensión de terreno conocida como la Quema¹⁰.”

En 1861 “se había instalado un vaciadero en el área delimitada por el Riachuelo, la actual avenida Roca y las vías del tren. En 1875, se creaba una comisión municipal encargada de la recolección de residuos, que hasta entonces eran arrojados en la ribera, en los huecos y baldíos. Sin embargo, con la elección de zonas para vaciaderos solo se crearon nuevos focos de insalubridad en terrenos que albergaban a cirujas y otros marginales¹¹.”

En 1911 “el principal vaciadero –ubicado al oeste de Barracas- fue trasladado al extremo sudoeste de la ciudad, donde comenzaba a desarrollarse el suburbio de Nueva Chicago, cercano al matadero municipal. Desde 1903, se discutían en el Concejo Deliberante proyectos sobre incineración de residuos hasta que, entre 1920 y 1923 se construyó la primera usina incineradora, en Chacarita. La segunda fue ubicada en Flores y en 1929 se levantó la tercera en Nueva Pompeya, al tiempo que se instalaron papeleros y se modernizó el sistema de barrido de las calles, con la utilización de vehículos basureros a motor¹².”

La municipalidad “siguió siendo el principal prestador de los servicios de recolección, en una época en que los restos de comida servían aún para alimentar a las gallinas y el botellero, toda una institución social, se encargaba de recolectar lo que la basurología denomina hoy desechos inorgánicos¹³.”

Básicamente, “el sistema de recolección y disposición de los residuos no experimentó mayores cambios hasta la irrupción de la última dictadura militar, cuyo delegado en la intendencia, el brigadier Antonio Cacciatore, tomó una serie de medidas que cambiarían sustancialmente el panorama¹⁴.”

En 1977 “fue cerrado el último horno incinerador, ubicado en Flores Sur y popularmente conocido como la Quema. Fue prohibido también el uso de los

(7) (8) (9) (10) Ibid.

(11) Cfr. “Desechos y humanos”, op. cit.

(12) (13) (14) Ibid.

incineradores en los edificios de propiedad horizontal, en los que se dispuso la utilización obligatoria de compactadores. Paralelamente, los diarios dejaron de ser materia prima para acondicionar basura y comenzó a generalizarse el uso de las bolsitas¹⁵.

Cabe acotar que la construcción de departamentos para vivienda adquirió gran desarrollo a partir de la sanción, a fines de la década de los cuarenta del siglo pasado, de la Ley Nacional 13.512, denominada Ley de Propiedad Horizontal.

También en 1977, “mediante un convenio suscripto entre el brigadier Cacciatore, en nombre de la ciudad y el general Ibérico Saint Jean, gobernador de facto de la provincia de Buenos Aires, se creó el Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)¹⁶, entre cuyos propósitos se contaba el establecimiento, en el ámbito de esa provincia, de *reservas de tierra que al propio tiempo se adapten al esparcimiento y a las prácticas deportivas y que contribuyan al saneamiento ambiental, principalmente mediante la recuperación, por el rellenamiento y la ulterior forestación, de las tierras bajas anegadizas*”¹⁷.

El CEAMSE “utiliza para la disposición final de los residuos el sistema de rellenos sanitarios. En sus rellenos de las localidades de Bancalari, Villa Domínico, González Catán y La Plata, dispone mensualmente 350.000 toneladas de desperdicios procedentes de la ciudad de Buenos Aires y los otros veintidós municipios del área”¹⁸.

La experiencia acumulada “permite observar que las contrataciones, la prestación de los servicios y el monto de la facturación han sido fuente de recurrentes sospechas y denuncias, frente a las cuales el municipio parece estar más ocupado en la defensa de los contratistas que en garantizar el cumplimiento de las cláusulas pactadas y garantizar el derecho de los contribuyentes”¹⁹.

Como contrapartida, “las privatizaciones consolidaron también la existencia de dos ciudades. En algunos barrios de la Capital Federal, por no hablar de los partidos del Gran Buenos Aires a los que se han desplazado las orillas, la modernización sanitaria parece no haber llegado y sus habitantes conviven con basurales que en poco se diferencian de los que existían el siglo pasado”²⁰.

(15) Ibid.

(16) En otra publicación figura como Coordinación Ecológica del Área Metropolitana.

(17) “Desechos y humanos”, op. cit.

(18) Cfr. “Qué es el CEAMSE”, ed. Coordinación Ecológica Area Metropolitana.

(19) “Desechos y humanos”, op. cit.

(20) Ibid.

En definitiva, y “autonomía mediante, los habitantes de esta geografía singular tienen ante sí el desafío de construir una ciudad más humana y más digna de ser vivida. Una ciudad para todos, que genere menos basura pero donde nadie sea desechado”²¹.

Por otra parte, se ha afirmado que la gestión de residuos funciona con algunas características específicas, tales como la tendencia al aumento en la cantidad de residuos generados, la externalización y socialización de los costos ambientales de la generación y la tendencia a la privatización de la gestión, tratamiento y disposición final, en tanto la gestión en grandes escalas implica centralización de residuos e impacto focalizado de los proyectos de tratamiento y disposición final, pudiendo verificarse asimismo cierta contradicción entre las metas ambientales y económicas de los proyectos²².

La mayoría de los residuos provenientes de los municipios del conurbano “ingresa directamente a los centros de disposición final. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, existen tres estaciones de transferencia ubicadas en Pompeya, Flores y Colegiales. En ellas y con el objetivo de disminuir costos de transporte y dificultades mayores en el tránsito, los residuos se transfieren desde los vehículos recolectores a equipos de gran capacidad de carga que los llevan al Centro de Disposición Final”²³.

CEAMSE “no realiza por sí las tareas sino que contrata con firmas privadas”²⁴.

La forma actual de gestión de residuos de Buenos Aires y el Area Metropolitana “ha generado una serie de reclamos ambientales y sociales”²⁵, tales como los impactos negativos en la salud resultantes del funcionamiento de los centros de disposición final, contaminación de napas freáticas, contaminación por escurrimiento de lixiviados, deficiente cobertura del relleno, depósito de basura muy superior a la cota establecida y deficiencia de controles²⁶.

CEAMSE y SYUSA “debían construir parques recreativos y construyeron un desastre ambiental. Un basural de cincuenta millones de toneladas de basura sin impermeabilización en los pisos del relleno. Contaminación grave de las napas freáticas y las aguas superficiales verificada por la Municipalidad de Quilmes. Emisiones de más de doscientos millones de metros cúbicos de

(21) Ibid.

(22) FERNÁNDEZ EQUIZA, Ana María, “El negocio de barrer bajo la alfombra”, en Realidad Económica, N° 207, 1° de octubre al 15 de noviembre de 2004.

(23) (24) (25) (26) Ibid.

metano por año. Emisiones de compuestos orgánicos volátiles no metálicos, incluyendo cancerígenos, por más de mil toneladas al año de acuerdo con estudios del propio CEAMSE²⁷.

Varios de los gobiernos municipales “han protagonizado intensos conflictos con CEAMSE y reclaman recuperar el manejo del tratamiento y disposición final de los residuos”²⁸.

Por otra parte, “teniendo en cuenta que gran parte de lo que se entierra podría ser recuperado, reutilizado o reciclado se podría afirmar que hay destrucción de valor y que los residuos lo son en tanto no son insumos de las actividades de reciclaje”²⁹.

Las políticas centradas sobre el traslado de los residuos de un lugar a otro, “significan también la distribución de un problema ambiental en el futuro. Así, dicha transferencia interregional e intergeneracional permite imaginar que aumentará la brecha entre la calidad ambiental de las regiones y que la población futura de las áreas que hoy reciben los residuos asumirá un pasivo ambiental diferencial”³⁰.

Tras comentar la amenaza del denominado “tren de la basura” o “tren sanitario”, que trasladaría los residuos hacia una localidad del interior de la provincia de Buenos Aires, el autor consultado menciona la fuerte resistencia institucional generada en algunas localidades propuestas como destino final de los residuos (Tandil, Olavarría, Brandsen, Veinticinco de Mayo), y concluye expresando que “la crisis actual es una oportunidad para construir alternativas basadas sobre los criterios de responsabilidad de los generadores y de promoción de las tres R (Reducir, Reutilizar, Reciclar) acordes con estrategias de desarrollo sostenible. Para ello es imprescindible intentar un abordaje que no disocie los residuos de los procesos que los generan y redefinir el rol del Estado que, desde la dictadura, ha subordinado las políticas específicas a la construcción de un negocio privado cuya rentabilidad está asociada con el aumento de la generación de residuos y a la explotación del propio Estado como cliente cautivo”³¹.

La profunda crisis política, económica, social y cultural estallada a fines del año 2001, como consecuencia de la aplicación inmisericorde de las políticas neoliberales, provocó la marginación y exclusión social de una amplia franja de la población.

(27) Cfr. TREVIN, citado por FERNANDEZ EQUIZA, op. cit.

(28) Cfr. FERNÁNDEZ EQUIZA, op. cit.

(29) (30) (31) Ibid.

En tales circunstancias, un número importante de compatriotas (actuando muchas veces en grupo familiar) encontró en la recolección de residuos reciclables (papeles, cartones, envases y otras piezas de material plástico, vidrios y metales) una forma elemental de subsistencia; por cierto que en condiciones degradantes para la dignidad del ser humano, y expuestos a la explotación despiadada de aprovechados intermediarios que suelen quedarse con la parte más importante de los fondos.

En aquella época el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, entre otras organizaciones, promovió y apoyó la formación de cooperativas de recuperadores urbanos (cartoneros) y puso a disposición de esas cooperativas un local especialmente equipado para compactar los papeles y cartones, de modo de posibilitar su venta en condiciones relativamente ventajosas a fábricas interesadas, procurando obviar la intervención de intermediarios que, según señaláramos recién, se apropiaban de la parte principal de los ingresos generados por esa actividad³².

A pesar de los esfuerzos comprometidos y de los fondos aportados, las condiciones subjetivas emergentes de la marginalidad a la que fueron arrojados esos sectores, constituyó un obstáculo sustantivo que impidió el avance de los proyectos³³.

Más allá de los ponderables esfuerzos realizados a modo de contribución para atenuar el impacto de la crisis mediante la constitución de cooperativas de recicladores, que no están por cierto limitadas a nuestro país, como sucede en el caso de las cooperativas de Brasil³⁴ y de Colombia³⁵, es evidente que la solución integral de la pobreza y exclusión social provocados por las políticas neoliberales pasa por la drástica modificación de las políticas regresivas en materia de distribución y redistribución del ingreso, tal como lo postula la "Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva" del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos³⁶.

(32) Cfr. ROFINELLI, Gabriela, "Primer Congreso Latinoamericano de Cartoneros, Brasil, enero de 2003", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 149/2003, p. 378.

(33) Cfr. FAJN, Julio Gabriel, "Exclusión social y autoorganización. Cooperativas de Recicladores de Residuos, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 139/2002, p. 164.

(34) Cfr. ROFINELLI, op. cit.

(35) Cfr. JARAMILLO VILLEGAS, Germán, "Los doctores de la basura", ed. Cooperativa de Trabajo Asociado Recuperar, Itagüí, Colombia, 2003.

(36) Cfr. IMFC, "Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva", en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 187/2008, p. 354.