

INFORME EJECUTIVO

CÓDIGO DEL PROYECTO: 8.06.01

NOMBRE DEL PROYECTO: Proyecto Especial “ Política Ambiental Gestión Integral de Residuos”

PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2005

Objeto: Auditoria de Gestión

Jurisdicción ,Unidad ejecutora y Programa Presupuestario :

<u>Jurisdicción</u>	<u>Unidad Ejecutora</u>	<u>Programa Presupuestario</u>
65 Secretaría de Producción Turismo y Desarrollo Sustentable	334 Subsecretaría de Medio Ambiente 337 Dirección General de Higiene Urbana Dirección General de Política y Evaluación Ambiental	5 Subsecretaría de Medio Ambiente 50 Programa de Recuperadores Urbanos 51 Formación e Información Ambiental 40 Registros ambientales habilitantes, act. 14 registro de generadores, operadores y transportistas; act. 15 reg de Laboratorios de muestras y análisis PCB
40 Secretaría de Salud	404 Dirección General de Recursos Físicos en Salud	27 Servicios Generales y Administrativos de hospitales, subprograma control residuos patogénicos
26 Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana	340 Dirección General de Control de la calidad Ambiental	42 Laboratorio de Calidad Ambiental 43 Control de la Contaminación del Medio Ambiente
20 Jefatura de Gobierno	107 Ente Regulador de los Servicios Públicos	65 Control Técnico de los servicios públicos

Objetivo:

Evaluar el impacto o resultado de la política ambiental relacionado a la gestión de residuos sólidos domiciliarios, patogénicos y peligrosos de la Ciudad de Buenos Aires. Controlar los aspectos comunicacionales, legales y técnicos considerando la adecuación de su planificación y los recursos al cumplimiento de las líneas de acciones específicas en términos de economía, eficacia y eficiencia.

En el marco de los proyectos denominados “Proyectos Especiales”, la AGCBA, elaboró el presente informe denominado *“Política Ambiental , Gestión Integral de Residuos* con el fin de producir un informe que focalice el problema integral de los residuos en su concepción más global en función de obtener un desempeño ambiental correcto controlando el impacto de las actividades, productos o servicios en el medio ambiente.

Las tareas de campo del presente informe se desarrollaron entre el 01/04/06 al 11/06/06.

1 Qué examinamos

De acuerdo al objetivo del proyecto *“Evaluar el impacto o resultado de la política ambiental relacionado a la gestión de residuos sólidos domiciliarios, patogénicos y peligrosos de la Ciudad de Buenos Aires. Controlar los aspectos comunicacionales, legales y técnicos considerando la adecuación de su planificación y los recursos al cumplimiento de las líneas de acciones específicas en términos de economía, eficacia y eficiencia”*, la labor de auditoría estuvo encaminada al análisis de:

1. La existencia de un sistema de gestión ambiental de residuos de la CABA entendiendo por ello al sistema que comprende a la estructura organizacional, así como las responsabilidades, prácticas y procedimientos y los recursos necesarios para implementar la gestión
2. La existencia de un sistema de gestión integral de residuos, entendiendo por ella, al conjunto de operaciones que tiene como fin dar a los residuos producidos el destino global más adecuado de acuerdo a las normativas y directrices de cada ciudad.¹ La misma, supone las fases de generación, recolección, tratamiento y disposición final.
3. Asimismo se verificó si la gestión actual se encuentra encaminada en pos de los lineamientos urbano ambientales definidos en el Plan Estratégico y Plan Urbano Ambiental de la Ciudad.

Vistos estos objetivos, la AGCBA auditó en este proyecto especial a los programas presupuestarios de las distintas jurisdicciones que actúan sobre la gestión integral de los residuos domiciliarios, patogénicos y peligrosos.

En el año 2005 el Gobierno de la Ciudad ejecutó, según Cuenta de Inversión, un monto equivalente a los \$ 435.419.018 millones de pesos para el desarrollo de todos los programas relacionados con la gestión de residuos. (Ver tabla 5 Informe principal)

La participación presupuestaria de estos programas² en el monto total del presupuesto ejecutado de todo el GCBA, fue del 6.93%.

¹ Rodríguez Vall-Ilovera, Elena y otros; “ Qué son los residuos sólidos urbanos?”, en Gestión de Residuos, Barcelona . Instituto de Estudios Medio Ambientales para el Desarrollo Sostenible.

² Unidad Ejecutora 334 pp 5,50,51; Unidad Ejecutora 336; Unidad Ejecutora pp 28,29,30,31,32; Unidad Ejecutora 339 pp 40,42; Unidad Ejecutora 340 pp 42,43.

2. Por qué es importante

La basura³ constituye un problema que es de orden mundial. En este sentido, la gestión y la administración de la misma incide directamente en la calidad de vida de quienes habitan en una ciudad.

La sostenibilidad ambiental sólo puede ser pensada a partir de una evaluación global de las causas del comportamiento que "devora" energía y materiales y genera gran cantidad de desperdicios, por consiguiente, los residuos requieren ser manejados como recursos, siendo uno de los más grandes desafíos para la gestión ambiental de Buenos Aires en los próximos años.

A nivel mundial se considera que la población estimada de 6.000.000.000 millones de personas generan, según *la Organización para la Salud*, aproximadamente 1.080 millones tn basuras/ año⁴ y si bien esta generación no es directamente proporcional a la cantidad de habitantes – en los países considerados desarrollados la generación per cápita es superior a la de los países en vías de desarrollo –, la gestión de residuos urbanos ocupa un lugar destacado en la agenda de todas las regiones y ciudades del mundo, independientemente de su tamaño y ubicación.

Una acertada gestión de los residuos urbanos incide directamente en la calidad de vida de quienes habitan la ciudad. La producción de desechos está directamente relacionada con las actividades de producción y consumo que una comunidad realiza.

3. Cuáles fueron los principales hallazgos.

3.1 Sistema de gestión ambiental e integral de residuos sólidos domiciliarios.

En el presente, el sistema no difiere mucho de lo sucedido históricamente con los residuos en la ciudad, en donde las actividades realizadas están basadas en la eliminación del desperdicio sin considerar los procesos productivos que le dan origen, ni destino final y minimizan el comportamiento ciudadano. Esto en definitiva, señala que el sistema no permite demostrar un desempeño ambiental correcto controlando el impacto de las actividades, productos o servicios en el medio ambiente.

³ "...Según distintos especialistas, un residuo es el resultado de un proceso que incluye tomar algo de la naturaleza y someterlo a una transformación que posibilite el consumo y además debe ser abandonado por quien lo genera, mientras que la basura es el resto que queda del tratamiento de un residuo..."
Revista....Fundación Metropolitana, 2004

⁴ OPS: DIAGNÓSTICO SITUACIÓN manejo residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Washington DC AÑO 1998., PAG 37

Aún no se operativizan conceptos relacionados con líneas estratégicas pensadas desde otros ámbitos del gobierno como el “ Plan Estratégico “ y el “Plan Urbano Ambiental referidos a la “necesidad de efectivizar un “Programa integral de gestión de residuos con el área metropolitana” - Plan Estratégico- y a la necesidad de que “los residuos requieren ser manejados como recursos” – Plan Urbano Ambiental- , concepto integrado al desarrollo sostenible.

El actual sistema no contempla el problema de la disposición final de residuos, siendo éste, uno de los problemas más significativos que tiene la recolección. ⁵

A pesar del reconocimiento a la actividad informal, a través de la incorporación al sistema formal de los “recuperadores urbanos”, “cartoneros”, los escasos avances en el programa respectivo impidió que se reflejaran mejoras sustantivas en la actividad y en quienes la desarrollan.

La Auditoría Social, incorporada como instrumento ciudadano para el control del servicio y la Evaluación de satisfacción trimestral, desvirtúan el verdadero concepto de control social, entendido como el derecho de los ciudadanos de controlar las acciones de los gobiernos en el marco de un verdadero *accountability*. ⁶Destacándose que además, estos nuevos instrumentos han tenido nula incidencia en las penalidades y / o mejoras en el sistema.

3.2 Sobre la prioridad del problema para la política de gobierno

Desde el punto de vista presupuestario, la gestión de los RSU domiciliarios tiene una alta prioridad para el gobierno ya que, para el año 2005 el presupuesto original de los programas presupuestarios 27, 28, 29, 30, 31 y 32 correspondientes a la Unidad Ejecutora de Higiene Urbana, equivalente a \$ 327.803.904⁷ superó en un 3% a los recursos originales asignados a Promoción y Acción Social; en un 7% a los recursos originales planificados para Vivienda y en un 34% a los recursos correspondientes a Cultura.

	RSU	Promoción y Acción social	%	Vivienda	%	Cultura	%
--	-----	------------------------------	---	----------	---	---------	---

⁵ La Ley N° 1854/05 constituye una de las acciones del presente que pueden modificar los resultados futuros en función de los nuevos conceptos definidos en la misma. Conocida como “Ley de Basura Cero” establece un cronograma de reducción de disposición final de los RSU , que prevé la prohibición total de enterramiento de materiales reciclables para el año 2020.

Esta Ley publicada en BOCBA N° 2.357 (12/01/06) fue reglamentada por Decreto N 639/07 del 4/05/07 incumpliendo con los plazos previstos en la propia normativa (art 56 180 días desde publicación).

⁶ La responsabilización es una expresión que intenta traducir la noción inglesa de *accountability*, la cual no tiene un equivalente directo en los idiomas latinos. Sin embargo, al emplear este término se ha modificado en parte el sentido de la *accountability* para referir, tanto al deber de la Administración Pública de rendir cuentas ante la sociedad como al derecho de los ciudadanos de controlar la acción de los gobiernos.” *LA pesponsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Nuria Cunill Grau CLAD, BID.

⁷ Ver tabla 5.

RSU	327.803.904	320.973.012	3	305.197.536	7	217.422.948	34
-----	-------------	-------------	---	-------------	---	-------------	----

Luego, respecto al presupuesto ejecutado, los \$ 326.299.010 de los mismos programas presupuestarios se correspondieron con el 57% del presupuesto ejecutado por la ex Secretaría de Producción Turismo y Desarrollo Sustentable y el 5.20% respecto al total del presupuesto ejecutado GCBA

Presupuesto ejecutado (devengado) 2005

Jurisdicción	Total Jur (devengado)	Unidad Ejecutora	Total UE (devengado)	% UE sobre Jur
65 Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable	572.227.580	334 Subsecretaría de Medio Ambiente	49.997.605	9%
		336 Ente de Higiene Urbana	23.000.554	4%
		337 Dirección General de Higiene Urbana	326.299.009	57%
		339 Dirección General de Política y Evaluación	2.442.227	0%
26 Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana	165.164.260	340 Dirección General de Control de Calidad Ambiental	6.157.521	4%
20 Jefatura de Gobierno	649.481.041	107 Ente Regulador de Servicios Públicos	9.610.872	1%

4.Sistema de gestión ambiental e integral de residuos patogénicos

4.1 Consideraciones generales

La desvinculación de las áreas de gobierno involucradas en la gestión y la escasez de insumos correspondientes a recursos, materiales, humanos y de información, impiden el desarrollo de cualquier sistema que permita demostrar un desempeño ambiental correcto controlando el impacto de las actividades, productos o servicios en el medio ambiente.

Para los residuos patogénicos y peligrosos, la correcta segregación y manipulación de los mismos representan altos factores de riesgo. Si los componentes principales que hacen a estos dos factores (segregación y manipulación) presentan debilidades o no funcionan correctamente, toda la cadena de control en el manejo de los mismos se debilita, manteniendo altos riesgos para el ambiente y las personas que actúan en la distintas fases de la generación.

El desconocimiento de las áreas del GCBA vinculadas al control del universo de establecimientos en salud humana y animal de la ciudad, así como, la indefinición temporal en la resolución de trámites correspondientes a la

registración y certificación (como sucede por ejemplo en los hospitales públicos de la Ciudad); la eliminación por Decreto 706 GCBA/06 art 12⁸ de la obligación de instalar el sistema de control de los transportistas denominado Global Position System; y la negativa de la Ciudad a tratar adecuadamente sus propios residuos, constituyen los elementos básicos aún faltantes, para una correcta gestión.

4.2 Sobre la Planificación

La definición de la problemática no forma parte de una planificación estratégica sino que está encarada a partir del “cumplimiento” de procedimientos focalizados en aspectos administrativos burocratizados, carentes de cualificación ambiental, por lo cual, distintas áreas de gobierno producen subproductos que no resultan en un producto final cuyo impacto pueda ser medido.

Así resulta que, como común denominador para todos los organismos que intervienen, se evidencia la inexistencia de una organización sistémica que conjugue los elementos insumo-producto con los de planificación orientada a los objetivos y metas, lo que imposibilita medir los efectos e impactos de la gestión.

4.3 Sobre los recursos asignados.

Se destacan por insuficientes los recursos asignados a la gestión de estos residuos atento a que representan menos del 1% del presupuesto planificado para la Ciudad y el 1.85%⁹ del total de los recursos planificados para la gestión de los residuos en general (sólidos urbanos y patogénicos).

4.4 Sobre los kg. certificados de acuerdo a la ley 154.

La Ciudad posee un bajo control y certificación de los residuos patogénicos que en ella se generan atento a que:

- los kilogramos de residuos patogénicos con certificado al 2005 se corresponden con el 15, 85% del total de kg. generados en el mismo período.
- si se considera el universo de establecimientos que actúan como generadores declarados en el ámbito nacional equivalente a 2.642 establecimientos, en la Ciudad se ha registrado el 5.45% de los mismos = 144 generadores.

⁸ - “ por razones presupuestarias y hasta tanto la autoridad de aplicación se encuentre dotada de la infraestructura necesaria, es prudente pronunciarse respecto de la suspensión del sistema de control de los transportistas denominado Global Position System (GPS), previsto en el inc. h) del art. 29 del Anexo I del Decreto N° 1.886-GCABA/01, y de la obligación de que las planillas a que hacen referencia los arts. 23 y 28 del Anexo I del citado decreto, estén rubricadas y foliadas por la autoridad de aplicación; Art. 12-Suspéndase la aplicación de lo establecido en el inc h) del art. 29 del anexo I del Decreto N° 1886-GCABA/01, hasta tanto la autoridad cuente con la infraestructura para su admisión y seguimiento.

⁹ Ver tabla 5. Se consideraron los programas: 42,43,40,EURSP, 6.

- Respecto a los 1245 establecimientos que se encuentran en trámite en el registro como generadores, 83 no poseen habilitación de la autoridad competente y continúan funcionando, lo cual señala además, la descoordinación con otras áreas como Habilitaciones y Verificaciones relacionadas directamente con los procesos de registración.

4.5 Sobre el control de los Residuos en los Hospitales Públicos.

La gestión desarrollada sobre el manejo de los residuos patogénicos en establecimientos de Salud presenta un bajo grado de avance desde la sanción de la Ley 154 toda vez que:

- De los 33 hospitales públicos, solo 11 de ellos han obtenido el certificado de aptitud ambiental como generadores. En este sentido, se destaca la indefinición de la administración ante las tramitaciones de algunos de ellos, que presentan dificultad para el cumplimiento estricto de la norma, en lo que hace por ejemplo, a la falta de espacio físico para la construcción de los locales de acopio. En consecuencia, no se certifican los procesos y los establecimientos siguen funcionando acorde al servicio primario que prestan. Es decir, que de los 2.148.784 kg. generados por los HP en el 2005, el 21.99% tiene certificado su procedimiento, lo que equivale a 472.583 kg. y el 78.01 % a 1.676.201kg, aún se encuentra en trámite.
- Nulo grado de avance respecto al control de los residuos líquidos, toda vez que recién en el año 2005 se comenzaron algunas tareas de relevamiento respecto a las características de los mismos. En consecuencia no hay certificación efectiva de control sobre el tratamiento de estos residuos que son peligrosos. Según Ley Nacional 24.051, residuo categorizado como “y16”: “Desechos resultantes de la producción, preparación y utilización de productos químicos y materiales para fines fotográficos.
- Inexistente control sobre el transporte de los residuos toda vez que por Decreto se eliminó la obligación de instalar el sistema *Global Position System (GPS)*, previsto en el inciso h) del art. 29 del Anexo I del Decreto N° 1.886-GCABA/01, para seguimiento de los mismos.¹⁰ En consecuencia

¹⁰ No es válido el argumento que esgrime la autoridad de aplicación para suspender la instalación del sistema de control de los vehículos que transportan residuos patogénicos, denominado GPS, dado que el costo de los mismos es mínimo en relación al servicio que prestan. El costo de instalación para el monitoreo es único, el cual debe prever una flota determinada y es ampliable con la tecnología de punta que se presenta en el mercado. Hoy podemos contar con el monitoreo por GPS en casi todos los ámbitos, el sistema de recuperación vehículos tipo LO JACK utiliza esta tecnología, con una central tienen la capacidad de monitorear todos los vehículos asegurados con servidores menos potentes pero no así menos precisos puede localizar en forma instantánea cualquier vehículo, dentro o fuera del área de la Ciudad.

no hay desde la ciudad un seguimiento específico respecto al destino final de los residuos patogénicos.

- Se evidencia un bajo nivel de responsabilidad de los Directores de los Hospitales para la conformación de los equipos de gestión interdisciplinarios, lo que influye negativamente en la capacitación y monitoreo interno sistémico.

5. Sobre el control de los Residuos Peligrosos, -ResPel-

Hasta la sanción de la Ley N° 2214 el 5 de diciembre del 2006, la Ciudad no tuvo políticas activas sobre los residuos peligrosos, y tampoco realizó actividades de integración y /o conocimiento con los controles realizados por la Nación.

En este sentido, siendo una de las jurisdicciones en las que se produce mayor movimiento interjurisdiccional de residuos, la Ciudad ha desconocido todos los aspectos referidos a los mismos.

6. Principales recomendaciones

- ✓ La instrumentalización de políticas activas que permitan desarrollar un "Programa integral de gestión de residuos con el área metropolitana", de acuerdo a lo estipulado en los lineamientos estratégicos definidos en el Plan Estratégico Ciudad de Buenos Aires.
- ✓ Mejorar y optimizar los mecanismos de coordinación y comunicación entre las diferentes áreas de gobierno que intervienen en los distintos procesos vinculados en la gestión de los residuos.
- ✓ La definición de un sistema integral de gestión ambiental de residuos que permita demostrar un desempeño ambiental correcto controlando la generación de los residuos en el proceso productivo de las distintas actividades y el impacto de los mismos en el medio ambiente (se recomienda tener en consideración los elementos explicitados en la Norma NM-ISO 14001 e NM- ISO 14004)¹¹.
- ✓ Fortalecer la organización institucional a partir de la readecuación de los recursos humanos, físicos y financieros en función del sistema de gestión ambiental.

¹¹ metas y objetivos ambientales; programas de control ambiental integrado por procesos, prácticas, procedimientos y líneas de responsabilidades; Auditoría y Acción correctiva, cuya función radica en la entrega de la información periódica que permite la realización de revisiones administrativas y asegurar que el SGA funciona correctamente; Revisión administrativa, que es la función ejecutada por la dirección con el objeto de determinar la efectividad del SGA; Mejoría constante, esta etapa permite asegurar que la organización cumple sus acciones ambientales y protege el medio ambiente.

- ✓ Fortalecer el monitoreo y las auditorías ambientales.
- ✓ Unificar y /o complementar las distintas bases de datos de los establecimientos para la salud humana y animal a fin de activar la adecuación a la Ley 154 y sus decretos reglamentarios.
- ✓ Activar los mecanismos para la correcta segregación de residuos líquidos en establecimientos de salud.
- ✓ Implementar las acciones correspondientes para el control del transporte de los residuos patogénicos reactivando por ejemplo la obligación de la instalación de un sistema de control al mismo.
- ✓ Iniciar el proceso de estudio y desarrollo para la nueva licitación pública que contemple la Ley Basura Cero N° 1854 y su Decreto Reglamentario N° 639/07.
- ✓ Modificar las normativas que impiden por ejemplo, el cumplimiento de procedimientos definidos en la gestión informal. (por ejemplo, Centros verdes, modificación Código de Planeamiento Urbano).
- ✓ Redefinir y readecuar el instrumento y la aplicación de la Auditoría social como elemento de control ciudadano en pos de mejorar los objetivos previstos.
- ✓ El Colegio de Auditores Generales en oportunidad de aprobar este Informe Final, hizo propio lo sugerido por la Dirección General de Asuntos Legales recomendando a las máximas autoridades de las distintas áreas de la Ciudad (Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Salud) la implementación de medidas correctivas en forma urgente con el fin de mejorar y demostrar un desempeño ambiental óptimo. A tal fin, los organismos responsables, deben observar las directrices establecidas en la Norma NM-ISO 14001 y NM-ISO 14004 "Sistema de Gestión Ambiental- Directrices generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo", así como la readecuación, en forma sistemática, de los insumos necesarios (humanos, tecnológicos, financieros) con el fin de obtener resultados óptimos en la gestión de los residuos patogénicos y peligrosos.