

Reflexiones críticas respecto de la Propuesta de modificación legislativa al régimen de Basura Cero Ley 1854¹

Con fecha 23 de marzo del corriente año, el Poder Ejecutivo giró a la Legislatura el Expediente 27133108/17 con una propuesta de modificación de la Ley 1854, más conocido como “Ley de Basura Cero”, tendiente a cambiar, entre otras cosas, la fecha tomada como línea de base para el cómputo de las metas de reducción de la cantidad de residuos a enviar a disposición final y, con mayor relevancia, la veda establecida respecto del empleo de incineración o combustión como método de tratamiento.

La Fundación Ciudad tiene cuestionamientos de tipo formal respecto del proyecto enviado, **en función de la falta de deliberación en el seno de la sociedad civil, pese a la existencia de la Comisión de Basura Cero, cuerpo creado por la propia Ley 1854.**

El proyecto ha sido redactado a espaldas de cualquier aporte de los diferentes sectores interesados, expertos y académicos con conocimiento y experiencia en la gestión de residuos.

Su redacción ha sido hecha de manera inconsulta, pese a los compromisos asumidos en 2017 de llevar a cabo una labor con comisiones de trabajo a los fines de arribar a los consensos imprescindibles para que cualquier enmienda o propuesta de cambio, goce de legitimidad social y política.

Además de estos aspectos formales con que el Poder Ejecutivo Porteño **procura efectuar cambios sustantivos en un régimen jurídico central para el funcionamiento de la ciudad, como es la gestión integral de residuos, el anteproyecto de modificación legislativa contiene falencias que muestran, o bien la escasa reflexión respecto de sus implicancias y consecuencias, o bien una premura propia de una voluntad de adecuar un marco institucional en función de inversiones en tecnologías salvadoras que vengan a “resolver el problema de la basura porteña”.**

Los cuestionamientos de Fundación Ciudad se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Cambios e incorporación de la “Valorización Energética”

El proyecto de ley cambia la redacción en varios artículos, comenzando por el Art.2, para incorporar el término “valorización”. **No mencionan el término “energética”.**

¹ *La Fundación Ciudad integra la Comisión de Asesoramiento Técnico Ley 1.854 y recibe asesoramiento técnico de profesionales. En próximas publicaciones haremos hincapié en temas de salud*

y profundizaremos en materia económica.

www.fundacionciudad.org.ar / Email: f.ciudad@fibertel.com.ar

FUNDACIÓN CIUDAD

Técnicamente “valorización” es un término amplio que incluye reciclado, reutilización, etc. De manera benévola se puede interpretar que existe un intento de abrir la norma a nuevas tecnologías, atendiendo a los avances ocurridos a lo largo de la última década y en un intento de corregir una de las críticas que recibió la Ley Basura Cero en su redacción original, **en el sentido de que se “congelaba” el estado del arte de la tecnología y los criterios existentes en aquel momento.**

Nadie puede oponerse a una discusión racional y sobre base científica para que se actualicen los marcos normativos en función de los avances en el conocimiento.

Sin embargo, la lectura de los fundamentos de la norma, indica a las claras que la reforma se orienta a facilitar la valorización energética o *waste to energy*.

Todas las alusiones en los fundamentos, (de manera coincidente y acrítica con algunas notas periodísticas que han aparecido en medios masivos en las últimas semanas) **se refieren a ciudades donde se utiliza esta modalidad generando energía y calefacción domiciliaria, extrapolando experiencias de contextos muy disímiles a la situación de nuestro país y la región metropolitana.**

Buenos Aires no es Viena ni Oslo donde por la baja temperatura existen redes de calefacción alimentada desde una fuente central.

Las alusiones a los sistemas de valorización energética utilizadas en algunas ciudades europeas o norteamericanas, pecan de ingenuidad o superficialidad:

Carecen de referencias en cuanto a costos, composición de residuos, viabilidad de inserción a la red eléctrica en el caso de generar energía, sitios de emplazamiento, cantidades requeridas y necesidad de combustibles adicionales para su funcionamiento.

Cuanto menos las evaluaciones de costo-beneficio y los fundamentos técnicos **deberían estar de manera explícita en los fundamentos del cambio propuesto.**

La modificación busca abrir la puerta a la incineración como alternativa, sin mencionarla.

2. La valorización, la economía circular y la jerarquía en la gestión de residuos

Los conceptos hoy vigentes respecto de la gestión de residuos sólidos urbanos, son la pirámide jerárquica en la gestión de residuos (priorizando la reducción en la generación) y la economía circular. Ambos provienen de directrices de la Unión Europea y conforman la base para las políticas de estos países en su Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU).

Dentro de este marco, la valorización energética ocupa un lugar, **pero como opción menos elegible frente a la reutilización y el reciclado.**

Las experiencias recientes² en Europa han sido críticas respecto de la adopción masiva del *waste to energy*, obligando a un replanteo del mismo.

Es llamativo que la propuesta omita toda mención al concepto de economía circular (tal como surge de las directrices de la UE, no de su interpretación local) y a la pirámide jerárquica en la gestión de residuos.

² Revista *The Economist*, Informe Especial sobre el Plástico y su Gestión, marzo 2018

FUNDACIÓN CIUDAD

En similar sentido, los fundamentos incurren en afirmaciones que son, al menos llamativas. **Ejemplos de éstas son la mención de la reducción en la disposición final mediante la contenerización y la separación entre secos y húmedos: ¿cómo contribuye esto a reducir la disposición final? ¿o la mención en cuanto a que Buenos Aires tiene la mejor tasa de reciclaje de América Latina, sin citar fuentes o datos que sustenten tal afirmación?**

Se incluye también un párrafo referido a los objetivos de la combustión y la generación de cenizas que pueden ser reutilizadas en la industria de la construcción³, sin citar la viabilidad, ni el costo de transporte de las mismas.

Por cuestiones de riesgo, a las cenizas se les da destino en relleno de seguridad como residuo especial o peligroso.

3. Impactos sociales

Una de las cuestiones ausentes en los fundamentos de la ley, es una seria ponderación de los impactos sociales sobre el sector reciclador que se ha beneficiado con los objetivos de la Ley 1854. Desde un piso de informalidad, luego de la crisis del 2001, los recuperadores urbanos, dejaron de ser “cartoneros informales” y hoy conforman un eslabón importante en la GIRSU a través de la conformación de cooperativas de trabajo. En la presentación efectuada en la Legislatura el día 4 de abril, sus representantes plantearon sus legítimas dudas respecto de los alcances de la Ley propuesta y los impactos sociales en un sector con una ocupación intensiva de mano de obra, no solo en CABA, sino también en el AMBA.

La industria del reciclado, especialmente la de PET, que también genera empleos, tiene capacidad para reciclar más PET que el que recibe hoy.

La preocupación es legítima y apunta a otra de las falencias de la norma. **En caso de habilitar la “valorización energética”, no surge con claridad, cuál es la fracción que se destinará a ella.**

Este dato es central y no aparece en los fundamentos y la justificación del WtE.

¿Qué se quema? ¿Fracción orgánica húmeda? ¿Los plásticos con mayor valor calorífico?

Debería aclararse esto en volúmenes y cantidades y eventualmente prohibir la incineración de todos/algunos materiales que puedan recuperarse/reciclarse.

Estas incertidumbres alientan la preocupación social de los recuperadores y la industria del reciclado. También de quienes desean tener una visión clara de los objetivos que busca el Ejecutivo con la iniciativa.

El tipo de residuo a valorizar es clave a los efectos de conocer el potencial calorífico, tipo de emisiones a generar, cenizas a disponer y, por sobre todo, el potencial energético.⁴

³ Imaginamos que se quiso decir cementeras.

⁴ Hay interés por parte de algunos operadores de plantas de tratamiento cloacal, en la incineración (o valorización energética) como alternativa para el tratamiento y disposición de barros, dada la veda existente respecto a la disposición marítima utilizada hasta la entrada en vigencia de las enmiendas al Protocolo de Londres (Convenio OMI)

4. Valorización energética: A qué costos y con qué logística

La valorización energética podría ser una alternativa viable, en línea con el principio de no “congelar” en el tiempo los avances tecnológicos.

Dicho esto, es llamativo que los fundamentos de la propuesta carezcan de datos en cuanto a la cantidad de energía a generar, costos de generación, viabilidad de conexión al Sistema Argentino de Interconexión (SADI) capacidad de transporte del sistema, posibilidades de ingreso al Mercado Mayorista de Energía (MEM) y a qué costos, toda vez que el acceso es en función de los costos marginales de generación.

Estas ausencias hablan o bien de una gran improvisación por parte del Ejecutivo o bien de elementos que la ciudadanía y los propios decisores políticos desconocen.

En tal sentido, es llamativo que la Ciudad haya recibido asistencia por parte de la CFI para llevar a cabo un estudio de factibilidad para la implantación de estas instalaciones, a partir de un Plan Maestro, *Integrated Solid Waste Management Plan for the City (2015)* que se desconoce.

Otros términos ilustran la liviandad e improvisación de la agenda. En un primer momento se hacía referencia a la sustentabilidad de la energía generada a partir de la valorización (citando experiencias europeas de modo superficial y descontextualizado) incluso pregonando la alternativa de encuadrarla dentro del marco promocional de la Ley 27191 para energías de fuente renovable.

Estrictamente el *WtE* no es considerado una energía alternativa y hoy hay consenso en que no califica para la Ley 27191. Esto nos lleva a los comentarios anteriores:

¿Cuánto es el volumen que se puede destinar al *WtE*, qué caracterización tiene y cómo se relacionan estas fracciones con el residuo susceptible de ser recuperado, reusado o reciclado?

Los interrogantes son muchos y deberían ser ponderados por parte de los decisores políticos, con el fin de evitar errores costosos, que luego paga la ciudadanía.⁵

Si se profundiza un poco más en las cuestiones de costo, vemos que en la modificación del artículo 7 (que remite al artículo 3), se mantiene el esquema de la ley 1854, pero se *prohíbe la combustión sin generación de energía*. Se interpreta que esto procura evitar un retroceso conceptual a la mera incineración sin aprovechamiento energético. Objetivo loable y resguardo necesario. Sin embargo:

¿Qué sucede si la generación es antieconómica porque, por ejemplo, las reglas de despacho de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) no la admiten?

Como se ha dicho, el ingreso de generadores se justificaría por el menor costo marginal de generación. **¿Cómo jugaría esta restricción?**

5. Localización de instalaciones y dimensión metropolitana

Un argumento que subyace en la propuesta de cambio, es la dificultad de conseguir predios para habilitar nuevos rellenos en la Provincia de Buenos Aires, **por el rechazo comunitario**,

⁵ Cabe recordar la experiencia de incineración de comienzos de los años 70 con la “Planta Varela” en el Bajo Flores. Nunca funcionó, costó una fortuna y un litigio que duró un cuarto de siglo.

FUNDACIÓN CIUDAD

fenómeno NIMBY, y por el encarecimiento y escasez de terrenos adecuados desde el punto de vista morfológico y logístico.

El rechazo ciudadano también será factor de peso en cualquier esquema de valorización energética, más aún en la CABA, donde la existencia de predios para este tipo de emprendimientos es acotado, requiriendo además una modificación de las normas urbanísticas en vigencia.

¿Acentuaremos la inequidad Norte-Sur de la Ciudad instalando la incineración en Villa Riachuelo?

En cuanto a la escala de la GIRSU nadie duda de que la gestión de los residuos urbanos debe realizarse a nivel metropolitano.

Los problemas de gestión de residuos no son exclusivos de la CABA, **y las dificultades son compartidas por todos los municipios del AMBA.**

No se ha informado, mucho menos consultado, a los interesados, ni existe una visión metropolitana, más allá de la presencia del Sr. Presidente de CEAMSE en el encuentro de la Legislatura.

6. Monitoreo y Control

Los fundamentos establecen sin mayores datos o precisiones que el monitoreo será eficaz para evitar la contaminación atmosférica. Si bien es estrictamente cierto que las tecnologías han avanzado y que los métodos de muestreo hoy tienen en el mundo más sofisticación que antes, creemos importante señalar algunos puntos a este respecto:

- **No hay datos técnicos ni metodologías ni costos planteados para este monitoreo.** Es de suponer que estos datos serán precisados por las consultorías encargadas por el Poder Ejecutivo a terceros con financiamiento del CFI, **pero deben estar disponibles para quienes deben analizar y votar una ley de estas características.**
- Caben los reparos existentes en nuestro país en función de otras situaciones similares **en donde la tecnología prometida no resistió el embate de la realidad y el paso del tiempo, con los imprevistos económicos, devaluaciones, cierres o aperturas de importaciones, desaparición de proveedores en el mercado, etc.**
- Aún cuando puede trabajarse (y es loable que así sea) en esquemas de control cruzado y participativo por parte de la ciudadanía, tal como se ha propuesto para actividades controvertidas o polémicas, como es la minería, las dudas persisten.

En síntesis, **respecto de un proyecto de una vida útil de 15 o 20 años ¿se está en condiciones de asegurar condiciones de desempeño y control de calidad, en el caso de que cambien las circunstancias económicas?**⁶

⁶ Experiencias de tecnologías que dejaron de ser viables abundan en Argentina, donde la inestabilidad macroeconómica es la norma desde hace muchas décadas. Sucedió con hornos pirolíticos en los años 90, con crematorios y también con centrales térmicas, cuando, por ejemplo, se debieron convertir a *fuel oil* pesado del Orinoco en lugar del gas, obligando a la Secretaría de Energía a otorgar una excepción a los límites de emisión de Óxido de **Nitrógeno** (NOX) y SO₂ entre otros parámetros.

7. Línea de Base

El cambio del artículo 6 toma como línea de base al año 2012, en lugar del 2004 del texto original. **No hay razones para este cambio, más allá de “correr la meta” y en todo caso escamotear los datos de contraste que permitan juzgar el éxito o fracaso de una ley y las políticas públicas que se procuran alentar.**

Por definición una línea de base es el parámetro que se usa para medir y cuantificar un desempeño a lo largo del tiempo. Es lo que hizo por ejemplo la comunidad global al suscribir la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), fijando como base las emisiones de CO2 equivalente de cada país en 1990. Las mediciones se hacen en base a esto.

Cambiar la fecha por una posterior o más favorable es sencillamente hacer una trampa que recuerda más a los números dibujados del INDEC, que una política seria de reducción de residuos y medición de resultados, aunque los mismos no nos gusten. Además, hace más difícil evaluar el seguimiento y los avances. No es digno de un país que aspira a ingresar a la OCDE

Guillermo Cano, maestro y uno de los artífices de la política ambiental en nuestro país, hacía referencia al fenómeno “USTED”, Uso Subdesarrollado de Tecnología Desarrollada.

Frase apropiada al presente debate.