

Residuos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires

2011-2015

INDICE

I. Primera Parte: Aspectos Metodológicos	3
a) Marco Teórico	3
b) Universo de Análisis.....	4
c) Bibliografía	8
II. Segunda Parte: Análisis Presupuestario de la Gestión de Residuos Urbanos en CABA. 2011-2015..	9
a) Resultados Generales	9
b) Gasto en programas vinculados al control y las tecnologías de gestión de residuos urbanos (grupo A)	11
c) Gasto en programas vinculados a Servicios de Higiene Urbana (grupo B).....	14
d) Gasto en programas vinculados al Reciclado y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (grupo C).....	16
e) Conclusiones	19

I. Primera Parte: Aspectos Metodológicos

a) Marco Teórico

La gestión integral de los residuos urbanos contempla: la minimización de la producción de los residuos, su reciclaje, recolección, tratamiento y disposición final en un lugar adecuado, sin dañar el medio ambiente. Es por ello que **el manejo de los residuos constituye un aspecto central de la política ambiental y se posiciona como un elemento fundamental a la hora de pensar el Desarrollo sustentable o sostenible (DS).**

La **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, en el informe Brundland¹, **define al DS como aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer las capacidades de la generación futuras.** A esta dimensión ambiental y de solidaridad intergeneracional (implícita en la temporalidad exigida al desarrollo), el DS incorpora a su vez una dimensión humana o social que emparenta al Desarrollo sustentable con el Desarrollo Humano. En efecto, ambos conceptos han sido elaborados y trabajados fundamentalmente desde la ONU y sus agencias derivadas y se retroalimentan: “Lo que precisamos ahora es una nueva era de crecimiento económico que sea robusto y al mismo tiempo social y ambientalmente sustentable” (Brundtland, 1987:54).

No es posible pensar un desarrollo humano sostenible sin políticas públicas que permitan una correcta y eficiente gestión de los residuos. El crecimiento poblacional, así como los cambios en los patrones de consumo y los nuevos productos que ingresan continuamente al mercado, imponen importantes desafíos a este tipo de políticas públicas (Avedoy, 2013). A ello hay que sumarle **la falta de delimitación de las competencias de los tres niveles de gobierno en la materia, lo que supone muchas veces falta de coordinación y un ineficiente manejo de los recursos destinados a tales fines.**

Acurio, et all (1997) distingue los siguientes aspectos críticos en la gestión de los residuos urbanos municipales en América Latina:

- Falta de planificación
- Carencia de sistemas nacionales de información y seguimiento
- Legislación inadecuada
- Falta de políticas para reducir la generación de residuos sólidos
- Poco interés por resolver la cuestión de la disposición final de residuos que revisten un peligro final.

¹ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>

- Inversiones concentradas en la adquisición de equipos para la recolección y el transporte de los residuos y, en segundo término, en el desarrollo de obras de infraestructura para el acopio, transferencia, tratamiento y disposición final.
- Excesiva generación de residuos sólidos urbanos (RSU) y una sobrecarga de los sitios de disposición final

Podemos observar que son múltiples los desafíos que se le presentan a las políticas de tratamiento gestión de residuos urbanos. Nicolás Pablos y Edmundo Buernes (2006), al analizar el manejo de la basura en la ciudad española de Oregón, señalan las **siguientes Prioridades en el Manejo de la Basura: Reducción en la Fuente, Reutilización y Reciclaje, Tratamiento y confinamiento.**

En el presente trabajo, abordaremos las iniciativas del Gobierno de la Ciudad vinculadas a la gestión de los residuos urbanos presentes en el presupuesto porteño. Para ello se analizarán los programas presupuestarios pertenecientes al Ministerio de Ambiente y Espacio Público. En tanto la gestión de residuos forma parte de la gestión ambiental, las iniciativas públicas vinculadas con la materia se encuentran concentradas en esa jurisdicción.

En función a los antecedentes teóricos presentados, en el marco de las apreciaciones sobre el desarrollo sostenible presentadas por la Organización de las Naciones Unidas, serán materia de estudio y seguimiento en cuanto a montos y metas físicas las iniciativas de políticas públicas presentadas en el próximo apartado.

b) Universo de Análisis

El abordaje de las políticas públicas vinculadas al tratamiento y gestión de los residuos se realizará a partir del estudio y seguimiento de los programas presupuestarios del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAEP) vinculados a tal fin. **El universo de iniciativas públicas revelado abarca 13 programas presupuestarios que representan casi el 70% del gasto total del MAEP. Esto refleja la importancia que tiene la gestión de residuos dentro de la gestión ambiental.**

Jurisdicción 35. Ministerio de Ambiente y Espacio público. Universo de Programas

- **Unidad Ejecutora 8736. Recolección, Barrido E Higiene De La Ciudad De Buenos Aires**
 - Programa 85 Recolección, Barrido E Higiene De La Ciudad De Buenos Aires
- **Unidad Ejecutora 8737 Dirección General De Limpieza.**
 - Programa 52. Servicios De Higiene Urbana
 - Programa 53 Control De Calidad Del Servicio De Higiene Urbana
 - Programa 57 Control De Plagas
- **Unidad Ejecutora 8743 Dir. Gral. Mantenimiento Y Nuevas Tecnologías**
 - Programa 58. Tratamiento De Residuos Sólidos Urbanos
 - Programa 59. Desarrollo De Nuevas Tecnologías
- **Unidad Ejecutora 8834 Dirección General De Reciclado**
 - Programa 11. Reciclado De Residuos Urbanos
- **Unidad Ejecutora 8837 Subsecretaria de Higiene Urbana**

- Programa 6 Actividades comunes a los programas 11-52-53-56-57-58-59-85
- Programa 56 Control de Higiene en vía pública e inmuebles.
- **Unidad Ejecutora 8934. Dirección General de Control**
 - Programa 91. Control Ambiental
 - Programa 99. Gestión Ambiental
- **Unidad Ejecutora 8939 Dirección General Estrategias Ambientales**
 - Programa 89. Estrategias Ambientales
 - Programa 96 Buenos Aires Produce Más Limpio (P+L)

Con fines analíticos, este conjunto de programas presupuestarios será agrupado a partir de 3 categorías. A saber:

- **Grupo A. Control y Tecnologías de Gestión**
- **Grupo B. Recolección, Barrido y Servicios de Higiene Urbana**
- **Grupo C Reciclado y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos**

Grupo A Control y Tecnologías de Gestion	Grupo B Recoleccion Barrido y Servicios de Higiene Urbana	Grupo C. Reciclado y tratamiento de los Residuos Solidos Urbanos
Control de Calidad del servicio de higiene urbana (Pg53)	Servicios de Higiene Urbana (Pg 52)	Tratamiento De Residuos Sólidos Urbanos (Pg 58)
Control de Plagas (Pg. 57)	Recoleccion, Barrido E Higiene De La Ciudad De Buenos Aires (Pg 85)	Reciclado De Residuos Urbanos (Pg. 11)
Actividades Comunes A Programas diversos programa (Pg. 6)		
Control de Higiene en vía publica e inmuebles (Pg. 56)		
Desarrollo De Nuevas Tecnologías (Pg. 59)		
Estrategias Ambientales (Pg. 93)		
Buenos Aires Produce Mas Limpio (P+L) (Pg,96)		
Control Ambiental (Pg 91)		
Gestión Ambiental (PG 99)		

Descripción de los Grupos analíticos y Programas Incluidos:

Grupo A: Control y Tecnologías de gestión ambiental

Contiene los programas que hacen a la gestión de las políticas de residuos, al control en cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, así como también contempla aquellos programas destinados a mejorar las formas de manejo de los residuos y la búsqueda y difusión de tecnologías y formas de producción menos contaminante. **Esta categoría incluye la mayor cantidad de programas**

analizados (9), pero en términos presupuestarios, representan el 3% del total de erogaciones analizado y el 2% del gasto total del MAEP.

Sin embargo, sostenemos que dichas iniciativas son de gran relevancia para mejorar la eficiencia y la calidad de la gestión de los residuos, en la medida que permiten una planificación a largo plazo y tienen por objeto una mejora en las tecnologías utilizadas que posibilitarán mejores resultados.

Contiene los siguientes programas:

- **Control De Calidad Del Servicio De Higiene Urbana (Programa 53).** Supervisa el servicio de higiene urbana haciendo cumplir los compromisos asumidos en el contrato y manteniendo el estado de limpieza de las Zonas asignadas, garantizando un nivel de calidad acorde a lo estipulado en el Contrato.
- **Control de Plagas (Programa 57),** cuyo objetivo supone prestar servicios de desinfección, desratización y desinsectación en diferentes dependencias del GCBA, como así también en los espacios verdes; logrando con ello un eficiente control de plagas que afectan a la Ciudad. Esta iniciativa es fundamental para la prevención de enfermedades. Para mejorar sus prestaciones, el MAES firmó un convenio de Asistencia Técnica entre el Ministerio de Ambiente y Espacio Público y la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA. Para la realización del presente programa, existen dos empresas privadas contratistas que serán objeto de análisis, en cuanto a su funcionamiento y prestación de servicios y en materia de costos y calidad del mismo.
- **Control De Higiene En Vía Pública E Inmuebles (Programa 56).** Iniciativa que dispone de un cuerpo de inspectores para realizar relevamientos con el objetivo de detectar infracciones que repercuten negativamente en la higiene y salubridad del ambiente. Poseen la facultad de labrar actas contravencionales y de falta.
- **Subsecretaría de Higiene Urbana (Programa 6),** por medio de este programa, se coordina el accionar de las Direcciones Generales de Limpieza, de Inspección de Higiene Urbana, de Reciclado, de Tratamiento y Nuevas Tecnologías y del Ente de Higiene Urbana, tendiendo al logro de los objetivos planteados y de resultados eficaces.
- **Desarrollo de nuevas tecnologías (Programa 59).** Esta iniciativa tiene el propósito de mantener un constante análisis de aquellas tecnologías que permitan alcanzar las maneras más ecológicas y económicas del tratamiento de los residuos y del aprovechamiento de los mismos como posibles generadores de energía.
- **Estrategias Ambientales (Programa 93).** Se dispone a proponer planes, programas y proyectos de política ambiental a la presidencia de la Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Cooperar con la Nación, las provincias, los municipios, instituciones académicas, y otros organismos del estado en sus diversos niveles, así como las

organizaciones no gubernamentales, en relación al desarrollo e implementación de políticas y acciones ambientales. A su vez, tiene por objeto diseñar planes estratégicos. Actualizar periódicamente el Plan de Acción sobre Cambio Climático para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Estimular la innovación tecnológica

- **Control Ambiental (Programa 91).** Se dedica a las inspecciones de los locales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, control de humos en los colectivos, eventos nocturnos.
- **Gestión ambiental (Programa 99).** El objetivo de este programa es la realización de actividades para la concientización de la cultura ecológica, reutilización de residuos, tareas de reciclado, compostajes etc.
- **Buenos Aires más Limpio (Programa 96)** Este Programa desarrolla y adapta instrumentos de promoción industrial que incentiven la prevención de los impactos negativos sobre el ambiente, aplica instrumentos y mecanismos de difusión, comunicación e información sobre producción y consumo sustentable, lleva adelante el registro actualizado y sistematizado con los adherentes al Programa y presta asesoramiento técnico para el ingreso al mismo.

Grupo B: Recolección, Barrido y Servicios de Higiene Urbana

Las dos iniciativas abordadas en el presente grupo son las que concentran los mayores montos presupuestarios del MAEP: Representan más del 80% del universo analizado y más del 55% del gasto total del MAEP. Es por ello que el análisis de la gestión de residuos se focalizará en el nivel de ejecución y cumplimiento de las metas físicas del presente programa.

- **Servicios de Higiene urbana (Programa 52)** Es el **Servicio Básico de Higiene** realizado por el personal de limpieza de la ciudad de Buenos Aires y los camiones recolectores de residuos. Contiene los **Servicios de Limpieza**, que suponen la limpieza y recolección de residuos dispersos en las aceras, calzadas, calles peatonales, etc.; o bien aquellos depositados en los cestos de papeles. Servicio de Recolección de residuos sólidos urbanos, que consiste el retiro de los mismo mediante contenedores y su traslado a los lugares establecidos para la disposición final.
- **Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad de Buenos Aires (programa 85).** Supone la administración y ejecución de las tareas inherentes a la prestación del servicio de higiene urbana en la denominada Zona V de la CABA. Planificar y ejecutar servicios de recolección de residuos, barrido e higiene, programar recorridos, frecuencias y rutas del servicio público de higiene urbana.

Grupo C: Reciclado y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos

En montos, representa el 15% del universo de análisis y más del 10% del gasto del MAEP. Las dos iniciativas analizadas en el corriente grupo, hacen a la sustentabilidad de la política de residuos ya que se

focalizan en el tratamiento de la misma luego de su traslado a los sectores previstos para la disposición final. **Dada la sobrecarga existente en los lugares de disposición final, un correcto tratamiento de estos residuos y una profundización en las políticas de reciclado se tornan necesarias. De ahí su incorporación en el presente trabajo.**

- **Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (Programa 58).** Este programa pretende coordinar y poner en práctica la adecuada gestión del tratamiento de los residuos sólidos urbanos, húmedos y secos, tendiendo a alcanzar los objetivos planteados en la Ley de Basura Cero del Gobierno de la Ciudad.
- **Reciclado de Residuos Urbanos (Programa 11).** Supone la recuperación de Materiales reciclables en la Ciudad, básicamente cartón, papel, plástico, etc. Estas tareas son realizadas por Cooperativas de Trabajo. - Supervisión de la actividad que se desarrolla en los Centros Verdes: control de normas de higiene y seguridad, reparto del material recolectado. - Administración de: Registro Único Obligatorio de Recuperadores de Materiales Urbanos (RUR), Registro de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME), Registro de Generadores Especiales. La recolección de material reciclable se lleva a cabo en dos niveles Domiciliario: la realizan los recuperadores urbanos que juntan en sus carros los materiales reciclables que encuentran en la vía pública. Actualmente funcionan nueve Centros Verdes. A cada Centro llega el material proveniente de la recolección de residuos efectuada por los Recicladores Urbanos mediante sus carros y bolsones y la proveniente de los recorridos de Generadores Especiales.

c) Bibliografía

- **Avedoy, V. (coordinador) (2006).** Diagnostico Básico para la gestión integral de residuos. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Instituto Nacional de Ecología (INE). México. ISBN: 968-817-803-9
- **Acurio, G.; Rossi, A.; Teixeira, P.; Zepeda, F. (1997).** Diagnostico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina. Publicación conjunta del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana. Washington DC, julio 1997.
- **Brundtland, G.H (1987).** Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. Organización de las Naciones Unidas, *OMS Washington*, 1987.
- **Pablos, P. Burnes, E. (2006).** Bien Recolectada pero mal tratada. El manejo municipal de la Basura en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogares, Sonora. Documento de Trabajo de El Colegio de Sonora. México. Septiembre 2006.

II. Segunda Parte: Análisis Presupuestario de la Gestión de Residuos Urbanos en CABA. 2011-2015

a) Resultados Generales

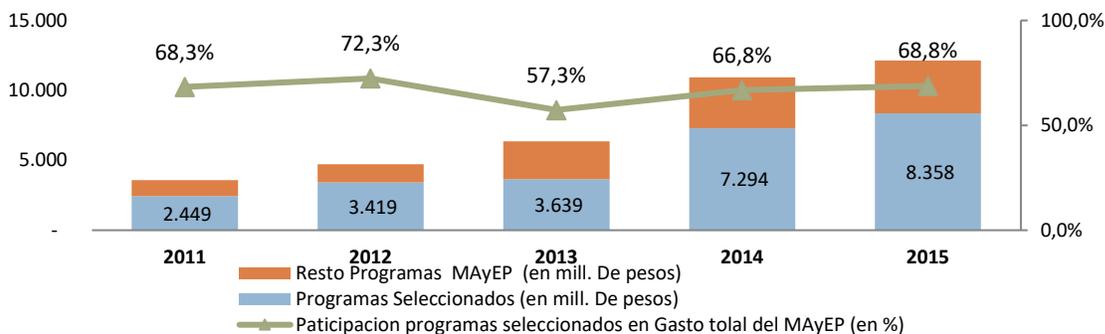
En el período de análisis, las erogaciones vinculadas con la gestión de los residuos urbanos (GRU) representaron en promedio el 66.7% del gasto total del Ministerio de Ambiente y Espacio Público (MAyEP), con un máximo en 2012 (72.3%) y un mínimo en 2013 (57.3%) –ver gráfico 1-.

Aunque con una gran variabilidad, en promedio, la tasa de crecimiento de los programas analizados fue del 40%; superior a la registrada en el total del MAyEP (37%) y de la Administración Pública no Financiera (APNF) (33%) –ver gráfico 2- . Asimismo, si lo comparamos con el índice de inflación porteño, se percibe un incremento en términos reales del gasto en GRU en todos los años analizados, con excepción del 2015. En efecto, en el último año el gasto en GRU alcanzó los \$8.358 millones, con un incremento interanual de tan solo el 15%, muy por debajo del índice de inflación de la ciudad de Buenos Aires (26.9%) –ver gráfico 3-.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, la misma se encuentra en línea con el comportamiento agregado del MAyEP y, salvo en los años 2011 y 2013, el nivel fue óptimo, sin variaciones significativas en relación a los montos exhibidos en el crédito inicial –Ver gráfico 4-.

Estos primeros indicadores, muestran para el promedio del período de análisis, un incremento del esfuerzo presupuestario en la gestión de los residuos urbanos. Sin embargo, el comportamiento evidenciado en el último año estudiado, da cuenta de un retroceso significativo en términos reales de las erogaciones destinadas a una de las demandas ciudadanas de mayor representatividad.

Gráfico 1: Participación del gasto en Gestión de Residuos Urbanos en las erogaciones totales del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. 2011-2015 En millones de pesos y porcentajes



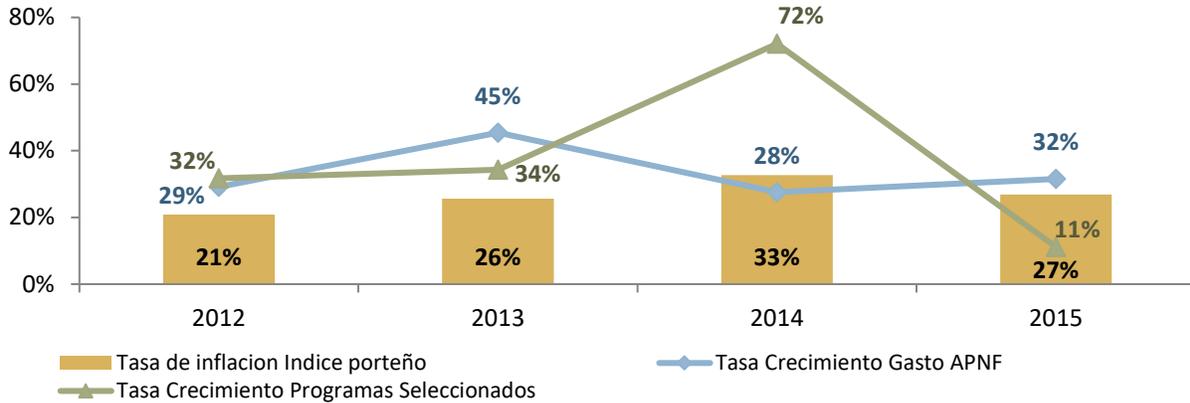
Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Grafico 2: Tasa crecimiento promedio 2011-2015. Organismos y Programas Seleccionados.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

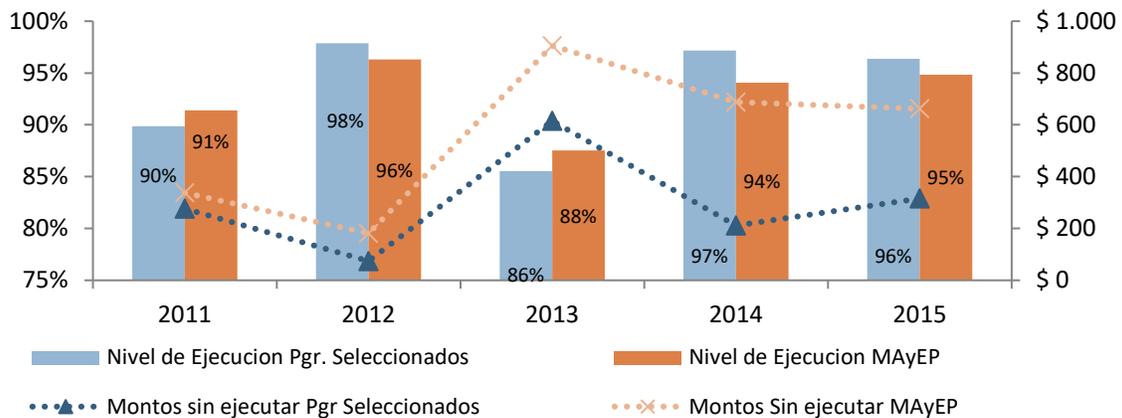
Grafico 3: Variación Interanual programas y organismos seleccionados y tasa de inflación*. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

*La inflación fue calculada según el índice San Luis para el año 2012, para el resto de los años se utilizó el IPC CABA.

Grafico 4: Nivel de Ejecución presupuestaria y montos sin ejecutar. En millones de pesos. 2011-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Dada la gran variabilidad al interior de los programas analizados –ver cuadro 1-, a continuación analizaremos la dinámica del gasto en cada uno de los grupos de análisis descriptos en la primera parte del presente informe. Asimismo, para analizar el ciclo de las políticas presupuestarias y el grado de eficiencia en el gasto de nuestro universo de análisis, se abordarán los resultados programáticos en términos de metas físicas.

Cuadro 1: Crédito Inicial, Vigente y Ejecutado Programas seleccionados. En millones de pesos

Ministerio de Ambiente y espacio Publico								
PROGRAMA PRESUPUESTARIO	2011	2012	2013	2014	2015	Estructura %	Incidencia %	
						Programas Seleccionado	en el total del MAEP	
Control de Calidad del servicio de higiene urbana	2,8	2,8	30,8	159,8	169,0	1,1%	0,7%	
Control de Plagas	3,84	3,22	16,27	21,87	3,84	0,2%	0,1%	
Control de Higiene en vía publica e inmuebles	18,3	21,4	30,8	11,0	0,0	0,5%	0,3%	
Desarrollo De Nuevas Tecnologías	0,00	0,00	s/d	0,95	0,58	0,0%	0,0%	
Estrategias Ambientales	2,7	8,3	6,2	11,9	10,9	0,2%	0,1%	
Buenos Aires Produce Mas Limpio (P+L)	0,00	0,00	0,03	0,21	0,20	0,0%	0,0%	
Control Ambiental	13,4	26,6	23,4	29,4	44,8	0,6%	0,4%	
Gestión Ambiental	0,00	0,00	0,00	0,00	1,13	0,0%	0,0%	
Total Grupo A: Control Y Tecnologías de Gestion Ambiental	41,0	62,2	107,6	235,1	230,4	2,5%	1,6%	
Servicios de Higiene Urbana	1.760,9	2.828,3	3.155,8	5.795,8	6.610,4	80,0%	53,2%	
Recoleccion, Barrido E Higiene De La Ciudad De Buenos Aires Urbana	115,76	141,3	142,1	193,9	264,3	3,7%	2,5%	
Urbana	1.876,7	2.969,5	3.297,9	5.989,6	6.874,7	83,7%	55,7%	
Tratamiento De Residuos Sólidos Urbanos	437	231	-	481	654	7,8%	5,4%	
Reciclado De Residuos Urbanos	94	156	234	588	600	6,0%	4,0%	
Reciclado y Tratamiento de Residuos Solidos Urbanos	531,0	387,4	233,8	1.069,1	1.253,2	13,8%	9,4%	
Total Programas Seleccionados	2.449	3.419	3.639	7.294	8.358	100,0%	66,7%	
Total Ministerio de Ambiente y Espacio Publico	3.587	4.726	6.349	10.926	12.143	-	100%	

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

b) Gasto en programas vinculados al control y las tecnologías de gestión de residuos urbanos (grupo A)

Si bien, en términos de montos erogados, este conjunto de iniciativas públicas no es muy significativo (representan sólo el 2.5% de nuestro universo de análisis y el 1.6% del gasto total del MAEP) –ver grafico 5-, **su análisis es fundamental ya que los objetivos planteados en las políticas abordadas responden a una correcta administración de los residuos. Este subconjunto de medidas, proponen mejoras en los procedimientos y las tecnologías utilizadas para la gestión de residuos, o bien, convenios con el sector privado para fomentar prácticas de producción más ecológicas.**

Con un total de 8 programas, el presente grupo de análisis es el más numeroso en términos de iniciativas públicas. **Las erogaciones destinadas a estas políticas presentan un alto grado de variabilidad, según el programa. Se destaca un incremento significativo del gasto en el programa control de calidad del servicio de higiene urbana para los años 2014 y 2015, donde el presupuesto destinado a tal programa más que se cuadruplica, pasando de los \$30.8 millones a los \$159.8 millones (+418%).**

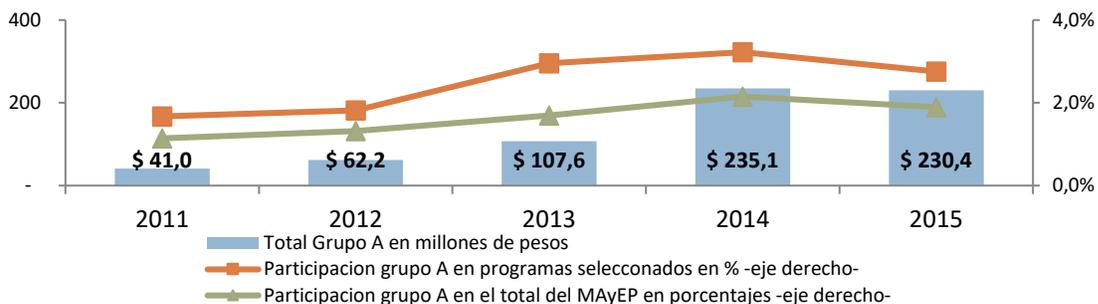
El comportamiento inverso se registra en el programa **Control de Higiene en vía pública e inmuebles** que **reduce su presupuesto de los \$ 30.8 millones del 2013 a los \$11 millones en 2014 (-64%)**. Esta reducción se debe a que dicho programa fue discontinuado (en 2015 solo ejecuto \$266 mil). Queda por identificar que programa absorbió las tareas de higiene de esta iniciativa. –Ver cuadro 2 y 3-. Otro de los programas que llama la atención en la dinámica de ejecución de sus gastos es **Control de Plagas**. A pesar de la importancia de esta iniciativa pública, teniendo en cuenta los graves perjuicios a la salud que generan las enfermedades transmitidas por las poblaciones de especies plagas, luego de un sustancial incremento de las erogaciones en 2013 y 2014, **para 2015 sólo se destinó a dicha iniciativa \$3.8 millones, una reducción interanual del 34%**.

Se nota cierta relajación en los niveles de ejecución de algunos de los programas abordados. Con un promedio del 90%, se exhibe un nivel de sub-ejecución aunque no alarmante, susceptible de mejorar. En particular llama la atención la dinámica del año 2015 con programas con niveles de ejecución inferiores al 50% –ver grafico 6 y cuadro 2-. **La tasa de crecimiento del gasto en los programas vinculados al control y las tecnologías de gestión de residuos urbanos tuvo incrementos en términos reales – ver grafico 7-**.

En cuanto al cumplimiento de las **Metas físicas** (cuadro 3), observamos un **desempeño poco favorable**. La cantidad de fumigaciones se posicionó en todos los años analizados por debajo del objetivo. Esta dinámica para 2015 puede explicarse por el bajo nivel presupuestado en el programa de control de plagas. Lo mismo sucede con el control de higiene en la vía pública, con pocos operativos registrados durante 2015. Sólo encontramos un desempeño positivo en los certificados ambientales realizados y en los acuerdos alcanzados con el sector productivo para establecer prácticas de producción amigables con el medio ambiente. **Los datos brindados por el presupuesto en materia de las metas físicas alcanzadas para este conjunto de políticas dan cuenta de un bajo nivel de eficiencia en el gasto en control y tecnologías de gestión de residuos urbanos.**

Es aconsejable un mayor esfuerzo presupuestado para este grupo de programas, no solo en cuanto a montos sino también en cuanto a los niveles de ejecución. Asimismo, se hace necesario mejorar los indicadores de resultados, fundamentales para el análisis de políticas vinculadas a las tecnologías de gestión y al control de los programas de residuos.

Grafico 5: Participación y Montos destinados a los programas del Grupo A. 2011-2015



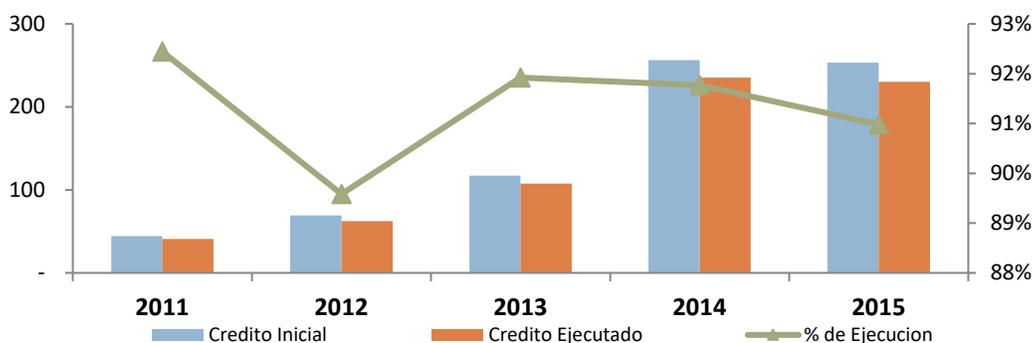
Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 2: Crédito Inicial, Vigente y Ejecutado. 2011 -2015. En millones de pesos

Concepto\Año	2011	2012	2013	2014	2015
Progama Control de Calidad del servicio de higiene urbana					
<i>Credito Inicial</i>	2,8	3,2	31,0	172,2	176,9
<i>Credito Vigente</i>	2,8	2,8	30,8	169,9	170,7
Credito Ejecutado	2,8	2,8	30,8	159,8	169,0
% de Ejecucion	100%	86%	100%	93%	96%
Progama Control de Plagas					
<i>Credito Inicial</i>	4,2	3,4	16,6	22,7	12,4
<i>Credito Vigente</i>	4,0	3,2	16,4	21,9	3,8
Credito Ejecutado	3,8	3,2	16,3	21,9	3,8
% de Ejecucion	92%	95%	98%	96%	31%
Progama Control de Higiene en vía pública e inmuebles					
<i>Credito Inicial</i>	18,4	21,9	33,6	11,0	0,3
<i>Credito Vigente</i>	18,3	21,4	32,0	11,0	0,0
Credito Ejecutado	18,3	21,4	30,8	11,0	0,0
% de Ejecucion	92%	95%	98%	100%	31%
Progama Desarrollo De Nuevas Tecnologías					
<i>Credito Inicial</i>				-	1,3
<i>Credito Vigente</i>				1,0	0,6
Credito Ejecutado				1,0	0,6
% de Ejecucion				100%	44%
Progama Estrategias Ambientales					
<i>Credito Inicial</i>	2,9	13,3	10,2	17,5	11,8
<i>Credito Vigente</i>	2,8	10,1	6,3	15,8	11,0
Credito Ejecutado	2,7	8,3	6,2	11,9	10,9
% de Ejecucion	93%	62%	61%	68%	92%
Progama Buenos Aires Produce Mas Limpio (P+L)					
<i>Credito Inicial</i>	-	-	0,7	0,7	0,4
<i>Credito Vigente</i>	-	-	0,0	0,2	0,2
Credito Ejecutado	-	-	0,0	0,2	0,2
% de Ejecucion			4%	28%	54%
Progama Control Ambiental					
<i>Credito Inicial</i>	16,1	27,6	24,9	32,0	49,0
<i>Credito Vigente</i>	14,7	26,8	23,4	29,7	44,9
Credito Ejecutado	13,4	26,6	23,4	29,4	44,8
% de Ejecucion	83%	96%	94%	92%	91%
Progama Gestión Ambiental					
<i>Credito Inicial</i>	-	-	-	-	1,2
<i>Credito Vigente</i>	-	-	-	-	1,2
Credito Ejecutado	-	-	-	-	1,1
% de Ejecucion					94%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

**Gráfico 6: Nivel de Ejecución Presupuestaria y Montos Sin ejecutar Programas grupo A.
En millones de pesos y porcentajes. 2011-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 7: Variación Interanual programas seleccionados y tasa de inflación*. 2012-2013



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

*La inflación fue calculada según el índice San Luis para el año 2012, para el resto de los años se utilizó el IPC CABA.

Cuadro 3: Metas Físicas programas seleccionados. 2012-2015

Programa	2012			2013			2014			2015		
	Inicial	Ejecutado	en %									
Control de Higiene en v.pública (operativos)	40.000	30.472	76%	42.000	7.383	18%	32.000	12.790	40%	8.000	S/d	S/d
control de plagas (fumigaciones)	20.000	13.603	68%	20.000	3.614	18%	18.000	1.273	7%	5.000	1.391	28%
Control Ambiental (inspecciones)	444.710	420.631	95%	97.203	106.190	109%	97.203	57.088	59%	28.525	18.062	63%
EVALUACIÓN TÉCNICA (certificados ambientales)				18.000	21.846	121%	18.000	29.301	163%	4.725	11.729	248%
Estrategias ambientales (Planes ambientales)	70	55	79%	265	441	166%	265	351	132%	107	206	193%
Bs As. Produce mas limpio (P+L) (acuerdos)				20	114	570%	20	5	25%	6	122	2033%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

c) Gasto en programas vinculados a Servicios de Higiene Urbana (grupo B)

Las dos iniciativas analizadas en el corriente subgrupo, concentran un porcentaje muy significativo de las erogaciones, tanto de nuestro universo de análisis como del gasto del MAYEP (ver gráfico 8). En efecto, el programa **Servicios de Higiene Urbana**, es el que cuenta con el mayor presupuesto del MAYEP y, como su nombre lo indica, es el encargado de llevar a cabo la tarea de limpieza en la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien los porcentajes de ejecución en dicha iniciativa pública son más que óptimos, la evolución real de los montos presupuestarios asignados (en relación al índice de precios porteños) es ambivalente: importantes incrementos reales en 2012 y 2014 y caídas sustanciales en 2013 y 2015.

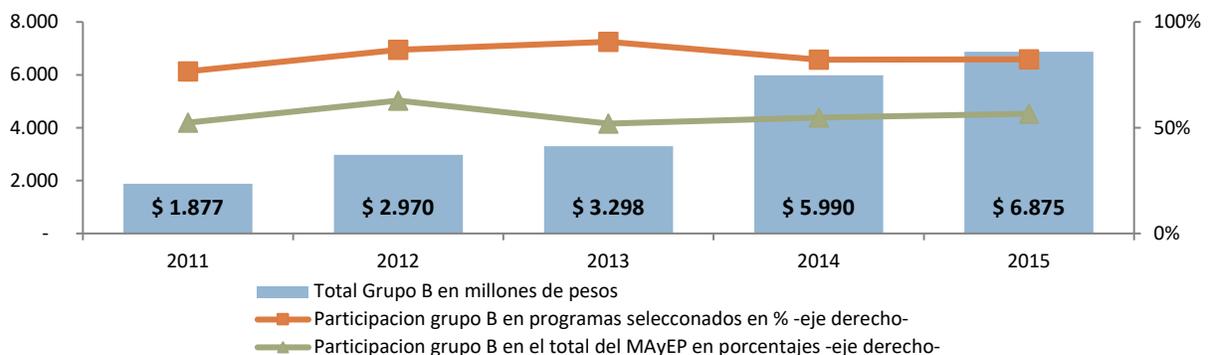
Estos indicadores reflejarían un comportamiento pro cíclico del gasto en servicios de higiene urbana, acompañando la dinámica económica de la ciudad de Buenos Aires y convirtiéndose en variable de ajuste en los años de menor crecimiento. Los problemas en materia de limpieza de la ciudad pueden tener una de sus causas en el nivel de erogaciones del presente programa con montos que no dan cuenta un esfuerzo presupuestario en la materia.

En el caso del programa **Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad De Buenos Aires**, el mismo supone la administración y planificación de las tareas inherentes a la prestación del servicio de higiene urbana, como puede ser la programación de los recorridos, rutas y frecuencia del servicio. **Esta iniciativa presenta una dinámica de gasto menos volátil. Con excepción del año 2013, el crédito ejecutado se posicionó por encima de la inflación porteña, evidenciando un incremento del esfuerzo presupuestario en la materia.**

En lo que respecta a las **metas físicas** (cuadro 5) en el agregado, no se evidencian malos resultados. Los servicios de higiene urbana cumplen con los recorridos y los servicios por cuadra presupuestados. **No se observa una buena dinámica en el mantenimiento de la vía pública, incumpliendo los metros cuadrados objetivo mientras que se declara un sobre cumplimiento en el mantenimiento edilicio.**

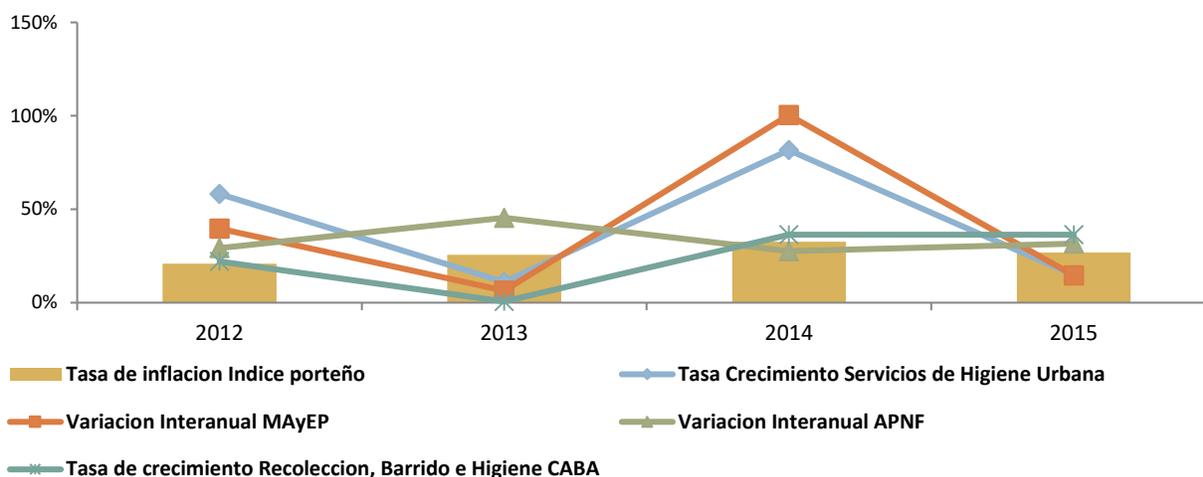
Dada la centralidad que adquieren los programas vinculados al servicio de higiene urbana en la gestión de los Residuos, es preciso que el esfuerzo presupuestario en dichas políticas sea sostenido a lo largo del tiempo, desvinculándolo del ciclo económico de manera de alcanzar resultados visibles y acumulables. Si bien el objeto de gasto de los programas en este grupo de iniciativas públicas se concentra en el gasto en personal, es preciso fortalecer el gasto en capital y equipamiento para lograr una mayor eficacia en el servicio de limpieza brindado a la ciudadanía.

Gráfico 8: Participación y Montos destinados a los programas del Grupo B. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 9: Variación Interanual programas seleccionados y tasa de inflación*. 2012-2013



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

*La inflación fue calculada según el índice San Luis para el año 2012, para el resto de los años se utilizó el IPC CABA

Cuadro 4: Crédito Inicial, Vigente y Ejecutado. 2011 -2015. En millones de pesos

Concepto\Año	2011	2012	2013	2014	2015
Programa Servicios de Higiene Urbana					
Credito Inicial	1.820,0	2.842,0	3.162,7	5.894,0	6.667,3
Credito Vigente	1.764,8	2.834,3	3.156,6	5.876,0	6.622,5
Credito Ejecutado	1.760,9	2.828,3	3.155,8	5.795,8	6.610,4
% de Ejecucion	97%	100%	100%	98%	99%
Programa Recoleccion, Barrido E Higiene De La Ciudad De Buenos Aires					
Credito Inicial	128,8	145,0	148,2	221,6	292,0
Credito Vigente	115,8	141,6	143,3	193,9	270,9
Credito Ejecutado	115,8	141,3	142,1	193,9	264,3
% de Ejecucion	90%	97%	96%	87%	91%
Total Grupo B					
Credito Inicial	1.948,8	2.987,1	3.310,9	6.115,6	6.959,4
Credito Vigente	1.880,6	2.975,9	3.299,8	6.069,9	6.893,4
Credito Ejecutado	1.876,7	2.969,5	3.297,9	5.989,6	6.874,7
% de Ejecucion	96%	99%	100%	98%	99%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 5: Metas Físicas programas seleccionados. 2012-2015

Programa	2012			2013			2014			2015		
	Inicial	Ejecutado	en %	Inicial	Ejecutado	en %	Inicial	Ejecutado	en %	Inicial	Ejecutado	en %
Mantenimiento edilicio (metros cuadrados)	147.436	147.322	100%	478.000	350.433	73%	124.000	1.348.295	1087%	5.000	47.256	945%
Mantenimiento vía pública (metro cuadrado)	463.518	315.367	68%	342.158	-	0%	430.000	116.155	27%	35.100	35.821	102%
Servicios de Higiene Urbana (por cuadra)	22.539	22.489	100%	22.489	22.536	100%	22.489	11.854	53%	19.660	22.489	114%
Recolección, barrido e higiene (en cuadradas)	2.609	2.609	100%	2.609	2.609	100%	2.609	3.261	125%	1.504	1.504	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

d) Gasto en programas vinculados al Reciclado y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (grupo C)

Segundas en importancia en cuanto a montos destinados, **las dos políticas comprendidas en el presente grupo representan en promedio el 14% de las erogaciones de nuestro universo de análisis y un 9% del total del presupuesto del MAyEP.** (Ver gráfico 10).

El programa de **Tratamiento de residuos sólidos** tiene por objeto coordinar y poner en práctica una adecuada gestión de los residuos sólidos urbanos, húmedos y secos. **El nivel de ejecución de la iniciativa no es óptimo, con niveles de sub ejecución importantes en los años 2011 y 2014** -ver cuadro 6- A ello hay que sumarle lo ocurrido en el año 2013 donde las cuentas de inversión provistas por la Auditoría porteña no exhiben datos de ejecución para dicho programa.

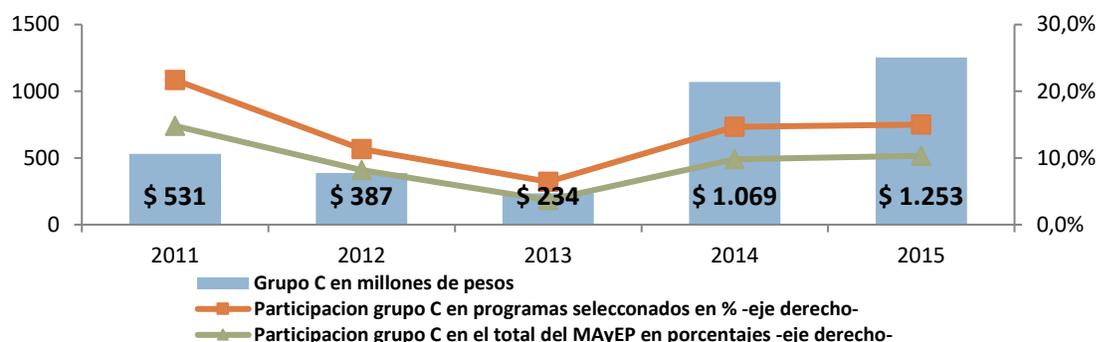
En cuanto a la evolución en términos reales de los montos presupuestados, dada la falta de datos para el año 2013, es difícil ser categórico al respecto. Sin embargo, sólo podemos asegurar un incremento por sobre los niveles de inflación porteña para el año 2015 (ver gráfico 11 y cuadro 6). Esto refleja que **el esfuerzo presupuestario en el presente programa no ha sido positivo, alejándonos de la consecución del objetivo final de la iniciativa, vinculado con la Ley de basura Cero.**

El programa de **Reciclado de residuos Urbanos** plantea el trabajo de reciclado en conjunto con las cooperativas de trabajo. **La evolución en los montos ejecutados de esta iniciativa ha sido positiva en términos reales, con la excepción del 2013, año de crecimiento prácticamente nulo en sus erogaciones. Se destaca el comportamiento para el año 2014 con un importante incremento presupuestario lo que reflejaría una valorización de las políticas en reciclado en la agenda porteña** (ver gráfico 11).

Los niveles porcentuales de ejecución no pueden considerarse óptimos, siendo en promedio del 91%, lo que evidencia cierta sub- ejecución de las partidas. (Ver cuadro 6) Asimismo, **son realmente escasos los datos relacionados con las metas físicas presupuestadas** (cuadro 7), lo que imposibilita un análisis de eficiencia del gasto en el corriente grupo.

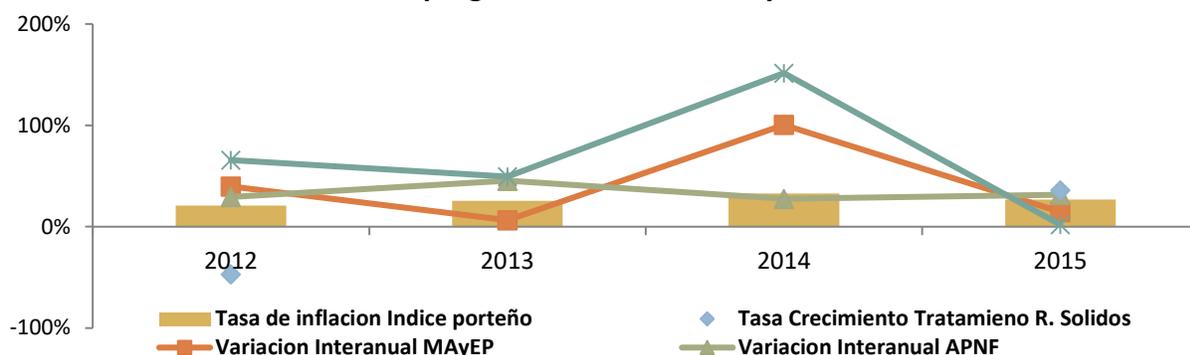
Estos indicadores nos permiten concluir que hace **falta un mayor esfuerzo presupuestario en la materia para alcanzar un correcto tratamiento de los residuos, en línea con los objetivos de la ley basura cero y de las demandas en relación al cuidado del medio ambiente de la ciudadanía porteña.** El tratamiento de los residuos, su reciclado, son aspectos fundamentales para un desarrollo sustentable, esta importancia debiera reflejarse en la política presupuestaria. No sólo en términos de montos destinados, sino también en lo referente a la provisión de información de objetivos cumplidos o el desvío en los mismos, por ejemplo mediante un mejor tratamiento de las metas físicas. Si bien se evidencia una mejora sustancial en los montos destinados al programa de reciclado en los últimos años analizados (2014 y 2015), en línea con lo estudiado por Aciro et all (1997) para América latina (ver Marco teórico), la ciudad de buenos aires también refleja cierta falta de interés para un mejor tratamiento y reciclado de los residuos urbanos, aspectos que permitirían una gestión más eficaz y sustentables de los mismos.

Gráfico 10: Participación y Montos destinados a los programas del Grupo C. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 11: Variación Interanual programas seleccionados y tasa de inflación*. 2012-2015



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

*La inflación fue calculada según el índice San Luis para el año 2012, para el resto de los años se utilizó el IPC CABA

Cuadro 6: Crédito Inicial, Vigente y Ejecutado. 2011 -2015. En millones de pesos

Concepto\Año	2011	2012	2013	2014	2015
Programa Tratamiento De Residuos Sólidos Urbanos					
Credito Inicial	625,6	254,9	582,8	519,1	794,7
Credito Vigente	438,5	238,3	-	482,8	678,8
Credito Ejecutado	436,6	231,0	-	480,9	653,6
% de Ejecucion	70%	91%	0%	93%	82%
Programa Reciclado De Residuos Urbanos					
Credito Inicial	106,0	182,0	243,5	613,3	666,3
Credito Vigente	98,5	165,0	236,7	588,2	641,3
Credito Ejecutado	94,4	156,4	233,8	588,2	599,6
% de Ejecucion	89%	86%	96%	96%	90%
Total Grupo C					
Credito Inicial	731,6	436,9	826,3	1.132,4	1.461,0
Credito Vigente	537,0	403,3	236,7	1.070,9	1.320,1
Credito Ejecutado	531,0	387,4	233,8	1.069,1	1.253,2
% de Ejecucion	73%	89%	28%	94%	86%

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

Cuadro 7: Metas Físicas programas seleccionados. 2012-2015

Programa	2015			2014			2013			2012		
	Inicial	Ejecutado	en %									
Reciclado de Residuos Urbanos (en toneladas)	22.000	11.712	53%	80.000	S/D	S/D	78.000	26.131	34%	64.000	73.437	115%
Tratamiento de R. Sólidos Urbanos (en toneladas)	183.780	167.347	91%	220.000	553.050	251%						

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires

e) Conclusiones

En términos agregados, los 12 programas analizados presentan buenos niveles de ejecución presupuestaria y un incremento en términos reales (por encima de la inflación porteña) de las erogaciones realizadas, con excepción al año 2015. A pesar de este comportamiento positivo, que reflejaría un esfuerzo presupuestario en la materia, encontramos algunos aspectos susceptibles de mejoras para alcanzar una correcta gestión de los residuos porteños.

Al abordar nuestro **primer grupo analítico (grupo A)**, el de menor importancia en términos de magnitudes presupuestarias pero el que mayor cantidad de programas contienen, notamos cierta ausencia de indicadores de resultados (como pueden ser las metas físicas), fundamentales para el análisis de políticas vinculadas a las tecnologías de gestión y al control de los programas de residuos.

Este tipo de iniciativas públicas permite mejoras “a futuro” en el abordaje de los problemas vinculados a la basura. Al direccionar sus esfuerzos en la difusión de prácticas productivas menos contaminantes y en la búsqueda de incrementos en la productividad y eficiencia en el tratamiento de los residuos (minimizando la producción del mismo), **precisan de un esfuerzo presupuestario continuo e incremental.** Es por ello que es importante señalar cierta **relajación en los niveles de ejecución de algunos de los programas analizados, así como una caída en términos reales de las erogaciones de estas políticas para 2015.**

En cuanto nuestro **segundo grupo de análisis** con las políticas vinculadas al servicio de higiene urbana, su dinámica está determinada por la evolución del programa **“servicios de higiene urbana”**, programa que cuenta con el mayor presupuesto de todo el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dada la visibilidad de este programa que se encarga de la realización de la limpieza diaria de la ciudad, el análisis de su presupuesto en cuanto a montos y metas físicas es fundamental.

Se evidenció un comportamiento pro cíclico en el gasto del programa, acompañando la dinámica económica de la ciudad de buenos aires y convirtiéndose en variable de ajuste en los años de menor crecimiento. Esto no permite garantizar un esfuerzo continuo en la materia. Si bien el objeto de gasto de los programas comprendidos en este grupo de iniciativas públicas se concentra en el gasto en personal, **es preciso fortalecer el gasto en capital y equipamiento para lograr una mayor eficacia en el servicio de limpieza brindado a la ciudadanía.**

En cuanto al otro programa abordado en el grupo B, Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad de Buenos Aires, Esta iniciativa presenta una dinámica de gasto menos volátil. Con excepción del año 2013, el crédito ejecutado se posicionó por encima de la inflación porteña, evidenciando un incremento del esfuerzo presupuestario en la materia.

Finalmente, nuestro **tercer grupo de políticas, vinculadas al reciclado y tratamiento de los residuos,** notamos una mejora en los últimos años en cuanto a los montos destinados al reciclado pero una **falta**

de abordajes integrales en este tipo de políticas, fundamentales para la consecución de un desarrollo sustentable y, más concretamente, para garantizar los objetivos expuestos en la Ley de Basura Cero.

También se hace necesario contar con mayor información vinculada a los objetivos o metas de estas iniciativas, su consecución o desvió en cada ejercicio presupuestario.

En línea con los estudios sobre gestión de residuos en los municipios de América latina, presentados en la primer parte del presente trabajo, **las políticas de la ciudad de Buenos Aires en la materia, comparten con el resto de la región las principales dificultades. No se observa un aumento en el gasto de programas claves para una mayor eficiencia en la gestión de los residuos, que permita modificar las formas de producción a aquellas más amigables con el medio ambiente. Al estar concentrado en gasto corriente (fundamentalmente gasto en personal), tampoco se invierte en mejoras de equipamientos y en las tecnologías para la disposición final de los residuos. También comparte con la región las carencias de un sistema de información completo que permita hacer un seguimiento de las políticas presupuestarias de residuo, con el objetivo de señalar dificultades o evidenciar mejoras.**

Un desarrollo humano no es posible sin un crecimiento económico sustentable donde las formas de producción y los hábitos de consumo no perjudiquen el medio ambiente. Si le incorporamos esta cuestión temporal y ambiental al desarrollo podemos unir ambos conceptos para hablar de un desarrollo humano sustentable. **Desde este enfoque, las políticas de gestión de los residuos urbanos toman un rol relevante que debe estar expresado en el presupuesto.** Sin desconocer ciertos avances en la materia, creemos que todavía queda un arduo camino en la ciudad de Buenos Aires para conseguir un manejo eficaz y eficiente de los residuos y una mayor inversión en obras de infraestructura para el acopio, transferencia, tratamiento y disposición final del mismo.