



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU): reflexiones para su estudio

Año
2016

Autor
García, Zulma

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

García, Z., Díaz, M., Madueño, E. y Astorga, G. (2016). *La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU): reflexiones para su estudio*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

II Jornadas de Desarrollo Local Regional Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

Título del resumen: LA GESTION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (RSU): REFLEXIONES PARA SU ESTUDIO

MESA 4: Capacidades para la gestión local

Autoras: Zulma García, Myriam Díaz, Estela Madueño, Gladys Astorga

Primer autora: Zulma García

Dirección: UNSJ, FACSO, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, San Juan.

Argentina. Av. Ignacio de la Roza 590 (O), Rivadavia; zgarcia@sinectis.com.ar

Segunda autora: Myriam Díaz

Dirección: UNSJ, FACSO, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, San Juan.

Argentina. Av. Ignacio de la Roza 590 (O), Rivadavia;

mdiaznaveda@uolsinectis.com.ar

Palabras clave: GESTION AMBIENTAL - DESARROLLO SUSTENTABLE - RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Introducción:

La ponencia presenta avances de resultados del Proyecto “La gestión ambiental del Estado en San Juan. Coordinación entre niveles jurisdiccionales. El caso de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos” del Área Ambiental de Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

El objetivo es presentar para el debate y reflexión el abordaje teórico-metodológico de una dimensión del ambiente, que de cuenta de procesos y sujetos sociales que operan en torno a la gestión de los RSU en San Juan. En especial, interesa indagar cómo se producen las relaciones interinstitucionales del Estado provincial con los municipios, con relación a la Gestión Integral RSU, en San Juan.

La experiencia de reconversión de basurales a cielo abierto en centros tecnológicos para el tratamiento y disposición final de los RSU es reciente. Ello es una estrategia novedosa de gestión estatal en el contexto actual, donde los residuos pueden ser considerados en un doble sentido: como problemática y como recurso con valor económico.

Teóricamente, los puntos de partida son: la concepción del ambiente como objeto de estudio complejo, el paradigma del Desarrollo Sustentable, la conceptualización de CEPAL de gestión ambiental del Estado y la perspectiva de la Gestión Integral para el manejo de los RSU.

La problemática de los RSU es abordada holísticamente, para captar la complejidad que encierran procesos y comportamientos de distintos sujetos involucrados en la gestión de los residuos, su interrelación y derivaciones. Guiada por los objetivos expuestos, la propuesta metodológica corresponde a un diseño descriptivo-comprensivo y enfatiza una estrategia cualitativa.

Nuestros puntos de partida

El tratamiento del ambiente ha tenido avances y retrocesos, por cuanto se trata de un objeto dinámico y complejo, vinculado a la problemática del desarrollo.

Para Naciones Unidas (2012), el concepto de *Desarrollo Sustentable* ha sido confirmado como central. Con su aparición en el Informe Brundland y su re-significación durante la Cumbre de la Tierra, en América Latina la legislación e instituciones han incluido al concepto de desarrollo sostenible en las políticas públicas y en las empresas. Sin embargo, ello no ha redundado significativamente en la reducción de las desigualdades sociales, de modo que la pobreza y exclusión siguen siendo problemáticas urgentes de atención, para armonizar ambiente y crecimiento económico. En este contexto, el desarrollo urbano paradójicamente dio lugar a mejoras sociales y económicas pero, al mismo tiempo, se han acentuado las asimetrías que ante la falta de una planificación adecuada exponen a los habitantes a riesgos ambientales.

En Argentina, la sustentabilidad del desarrollo y el afianzamiento del paradigma ambiental fueron establecidos por la Constitución Nacional en el art. 41 y reconocidos internacionalmente a partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992. Pero, para su efectiva vigencia deben promoverse cambios culturales y políticos como requisito para que la dimensión ambiental sea parte estructural de las políticas públicas.

Este trabajo adhiere a la concepción de desarrollo sustentable de Lowy, quien lo entiende como “modelo socialmente justo y equitativo, que minimice la degradación de la base ecológica de producción y habitabilidad y que no ponga en riesgo la satisfacción de las necesidades de generaciones futuras”. Su propósito es mejorar la calidad de vida

de la gente compatibilizando viabilidad económica, base ecológica, equidad y diversidad cultural (Lowy, 1995:38).

La alternativa del **desarrollo sustentable** se basa en nuevos modos de esa vinculación, y plantea la necesidad de la incorporación de la dimensión ambiental a la problemática del desarrollo, superando posiciones que la conciben como un área autónoma, independiente del mismo. No obstante, pueden reconocerse distintos paradigmas¹, como inspiradores de la política ambiental: el *higienista*, vinculado a la salud pública en el que la contaminación aparece como el problema central el urbanístico vinculado a la planificación territorial en el que los problemas ambientales derivan de la falta de ordenamiento territorial; el *conservacionista* que concibe al hombre como victimario de la naturaleza y el de *Desarrollo Sustentable*, que surge como posición crítica frente al modelo de desarrollo vigente que prioriza la explotación ilimitada de los recursos naturales.

En este marco, la **política ambiental** es una dimensión del desarrollo que no puede quedar expuesta al libre juego del mercado y que requiere de una intervención del Estado. Los problemas ambientales son conflictos de intereses, contradicciones que necesitan intervención estatal para darles resolución.

Adherimos a una visión global y sistémica del *ambiente*, cuya complejidad requiere una gestión que supere un tratamiento fragmentado de los recursos y la sectorialización de las acciones. Sunkel (1985) define al **medio ambiente** como el ambiente biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial. Comprende por lo tanto dos espacios específicos y diferenciados: uno artificial o construido, el otro natural con sus consecuentes interrelaciones. Esta visión global y sistémica del ambiente, entendido como conjunto de componentes naturales y sociales y sus interacciones, supera la visión restringida a algunos elementos naturales físicos y bióticos o incluso a algunos procesos en dichos elementos naturales (contaminación de aire, agua, etc). Este carácter complejo del ambiente requiere de una gestión que dé cuenta de dicha complejidad y supere la fragmentación en el tratamiento de los recursos y la sectorialización de las acciones.

Un requisito de toda gestión ambiental es el diseño y formulación de una política ambiental, que puede leerse a partir de la formulación de metas y objetivos, la existencia de planificación, así como de la ubicación del área en la estructura

¹ Díaz, Myriam del Valle (2009) "Política ambiental en la Argentina" EFU. San Juan

gubernamental. El análisis de estos elementos permite caracterizar la gestión desde la dimensión política, detectando las concepciones implícitas, el papel del estado, la sociedad y el mercado, así como la importancia otorgada a la problemática y la coordinación inter-áreas.

En términos generales, no hay un concepto unívoco de **gestión ambiental**. La *gestión o gerencia pública* refiere a la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.² En otras palabras, se podría decir que la *gestión pública* “el conjunto de actividades de las instituciones públicas y privadas, conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable” (Pérez, E., 2000)³.

El Estado no es un agente neutral ni actor homogéneo y sus posiciones no son unívocas; las políticas públicas son todas las acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en torno a una cuestión que moviliza a otros actores de la sociedad civil. (O'Donnell y Oszlak)⁴. En consecuencia, el Estado crea en sus sistemas administrativos instrumentos de gestión e instituciones políticas, para implementar sus políticas.

La nueva gestión pública de contenido ambiental, denominada *gestión ambiental*, puede ser entendida de diversas formas. Para CEPAL (1990) la *gestión ambiental del Estado* es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental⁵.

El discurso del desarrollo sustentable ha pasado de la gestión ambiental dirigida desde el Estado, a una propuesta en la que se conjugarían el Estado (local, provincial, nacional, regional), los agentes económicos y los grupos sociales. Esta perspectiva transectorial lograría armonizar la política ambiental atendiendo al manejo sustentable y democrático del complejo sistema de recursos productivos. La eficacia de la gestión depende de la puesta en práctica de la política ambiental, sin la cual ésta quedaría en simple retórica. La gestión participativa no supone un recorte de la responsabilidad estatal en la materia. El Estado, deberá proporcionar las condiciones políticas y

² Documento *Gestión y políticas públicas*. 2001. Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México.

³ Pérez, Efraín. 2000. *Derecho Ambiental*. McGraw Hill, Bogotá, Colombia, Pág. 50. En Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. <http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf>.

⁴Oszlack, O. y O'Donnell, G. 1981. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, G.E. CLACSO/Nº4.

⁵ CEPAL. 1990. *El reto ambiental del desarrollo*.

económicas necesarias, para revitalizar las fuerzas creativas y productivas de la sociedad y ser capaz de arbitrar entre intereses contrapuestos (Leff, 1994).

Existen tres circunstancias principales que resaltan la **naturaleza interjurisdiccional de las políticas ambientales**. En primer lugar, se destaca que los problemas ambientales trascienden las fronteras jurisdiccionales. En segundo término, se encuentra la incidencia del federalismo ambiental argentino que distribuye las competencias en forma concurrente entre los diferentes niveles de gobierno, lo que hace que la implementación de este tipo de políticas esté fuertemente condicionada a la articulación entre los organismos de gobierno involucrados. En tercer orden, es necesario tener en cuenta que la población afectada por problemas ambientales demanda solución a distintos organismos sin distinción de niveles o jerarquías.

La Agenda XXI de la Cumbre de Río '92 trata en el Capítulo 21 el "*Manejo Ecológicamente Racional de los Residuos Sólidos*". Sus postulados fueron retomados y enfatizados en la Cumbre de Johannesburgo. Ambas cumbres concluyeron con la necesidad de promover acciones, entre las que se destacan: la minimización de la generación de RS, la maximización de la reutilización, el reciclado y su comerciabilidad, y tecnologías de eliminación, tratamiento y disposición final ambientalmente adecuadas, que incluyan recuperación de energía, entre otras.

En este orden de cosas, cabe la inclusión del concepto de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU), con la finalidad de disminuir los residuos que inevitablemente generan las actividades humanas⁶, y así minimizar los impactos asociados y costos de su manejo.

La **Gestión Integral** es un sistema de manejo de los **Residuos Sólidos Urbanos** que, basado en el Desarrollo Sostenible, tiene como objetivo primordial la reducción de los residuos enviados a disposición final. Ello deriva en la preservación de la salud humana y la mejora de la calidad de vida de la población, como así también el cuidado del ambiente y la conservación de los recursos naturales.

⁶El indicador más representativo respecto a la cantidad de residuos producidos, está dado por la "generación per cápita" (GPC), el cual refiere a la cantidad de residuos en kilogramos que produce a diario cada habitante. En Argentina se genera un total de 12.325.000 de Tn/año. Para San Juan el RSU Total (miles ton / año) asciende a 226 para 2005. La GPC media del país se encuentra entre 0,91 y 0,95kg/hab. día; en el caso de San Juan el GPC es 0,96 kg./hab día. Según Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. ENGIRSU op. Cit.

Para Sella, A. (2012), la gestión integral de residuos “excede al mero hecho de sacarlos de la ciudad y llevarlos a depósitos controlados”⁷. Implica contemplar recursos normativos, económicos y técnicos para tender a reducir la generación de residuos, separarlos en origen, tratarlos privilegiando su reciclaje o compostado a fin de minimizar impactos ambientales negativos.

Gestión ambiental en el nivel de gobierno municipal

La forma de Estado Federal de nuestro país se caracteriza por la distribución del ejercicio del poder político en el territorio en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Estos tres niveles poseen funciones y atribuciones basadas en la teoría de la separación de poderes, que se propone lograr equilibrio y moderación en la administración del poder público.

Un proceso por el cual se dividen dichas atribuciones es el de descentralización. Pirez (2002) lo define como un proceso de transformación en las relaciones entre aparatos estatales (en sentido político-sectorial o político-territorial). Descentralizar es un proceso histórico por el cual se “pasa” un conjunto de “funciones” y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central.

En Argentina, recién en la reforma constitucional de 1994 se confirma el aseguramiento de la autonomía municipal con la incorporación del artículo 123°. La autonomía es una cuestión de defensa de la competencia⁸ territorial y de la incumbencia (competencia material) propias de la actividad de los municipios. El ejercicio efectivo de esta autonomía posibilita a los gobiernos municipales responder más eficazmente a las demandas de la comunidad. Por su proximidad, sólo el gobierno local puede resolver más rápidamente las problemáticas de los vecinos.

Desde un enfoque político-organizativo, al municipio se le reconoce un origen natural, basado en las relaciones de vecindad que lo convierten en la institución política primaria de la democracia representativa, por lo que le compete asegurar una mayor y más fluida participación del vecino en el gobierno de los asuntos locales.

Vinculado a la descentralización, la autonomía puede ser entendida como una cuestión de defensa de la competencia territorial y de la incumbencia -competencia material-

⁷ Sella, Anselmo A. (2012) “Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: La necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental”. En La ley. Suplemento de derecho ambiental Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Noviembre 2012. Año XIX N° 2 ISSN 0024-1636

⁸ La competencia es el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen obligatoriamente los órganos estatales (Dromi, 2004).

propia de la actividad de los municipios. Sin embargo hay que tomar en cuenta que si bien el Municipio es autónomo, tiene subordinación a la provincia, es decir, que esta última conserva el derecho de intervenir sobre el primero en el caso en que no se cumpla el régimen municipal. Así, el grado de autonomía municipal varía según las diferentes provincias y municipios.

Metodología

El objeto de estudio se aborda desde ejes centrales en dos *dimensiones*: *legal-institucional* y *social* en los niveles nacional, provincial y municipal abarcando el período 2006-2017. Algunos ejes son: Grado de institucionalidad de la gestión de los RSU, Rasgos del plan de GIRSU, Grados de articulación inter jurisdiccional nación-provincia-municipios para el tratamiento y disposición final, Modo de comunicación de la GIRSU a la ciudadanía, entre otros

Se trabaja con información proveniente de *fuentes* secundarias y primarias.

Las *técnicas* que se aplican son:

- observación documental y bibliográfica de censos, documentación oficial, producciones gráficas del gobierno en sus distintos niveles y diarios nacionales y locales
- entrevistas en profundidad a legisladores, funcionarios y técnicos, operarios de la Planta de Tecnologías Ambientales, ONGs ambientales y ciudadanos.

Se trabaja con *muestreo* teórico, atendiendo al criterio de saturación de categorías en el caso de las entrevistas en profundidad.

El caso de la Gestión de los RSU en San Juan

El tema de la gestión de los residuos domiciliarios enfrenta a un gran reto a los municipios en este siglo.

En Argentina rige la Ley N° 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (B.O.: 07/09/04). sancionada en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN). Ella fija los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los residuos. Por ende, las normas provinciales y/o municipales existentes sobre la materia al momento de su entrada en vigor, deben adecuarse a lo establecido por aquella. Esta ley regula un tema eminentemente local, de ahí que las cuestiones referentes a la gestión de los residuos están dirigidas principalmente a las autoridades municipales mientras

que el control de la aplicación y cumplimiento de la norma recaería sobre la autoridad provincial, a través de las autoridades competentes (AC) designadas para tal fin.

Por ello, el manejo de los RSU en Argentina, es de *incumbencia municipal*, sobre cuyos gobiernos recae la responsabilidad de su gestión. En general, el manejo de los residuos es un problema creciente para la mayoría de sus autoridades, ya que su gestión se reduce a la realización de la *recolección domiciliaria e higiene urbana* -consistente en el *barrido de calles y limpieza de otros sectores públicos*-, y de la *disposición final* de los residuos efectuada, en muchos casos, en *Basurales a Cielo Abierto (BCA)* con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos en salud y ambiente.

Esa situación de gestión de RSU y preservación de salud y ambiente, compartida de alguna manera entre provincias y municipios, requiere de una planificación nacional que revierta y corrija en los casos necesarios los problemas derivados de manejos inadecuados de los residuos, mediante un modelo sistematizado de gestión, homogéneo y adaptable a cada lugar, que haya probado su eficiencia, garantice la salud humana y prevea la protección y preservación ambiental.

La adhesión y cumplimiento de la ley marco de los RSU en la provincia de San Juan, ha sido un avance sustancial que ha logrado superar el tratamiento fragmentado en la gestión de los municipios, mediante la articulación intermunicipal promovida desde el gobierno provincial, por medio de la firma de Actas que confluye a la conformación de una Consorcio Intermunicipal.

En este sentido, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su carácter de autoridad de aplicación en la materia, asume la responsabilidad de dar respuesta a esta realidad, planteando desde una perspectiva nacional las soluciones que, a su juicio, son las necesarias y que se exponen en la *Estrategia Nacional de Gestión Integral de RSU* (ENGIRSU).

Es probable que esta coordinación entre nación-provincia haya requerido una mayor jerarquía dentro del aparato administrativo del Estado provincial, por lo cual el aumento de rango de la Subsecretaría a Secretaría de Estado con rango ministerial respondería a ello, entre otras posibles razones. Así en 2011 se concretó ese aumento de rango, el mismo año que se formuló el Plan Provincial de Gestión Integral de RSU. Dentro de las acciones de dicho Plan, se ha concretado la zonificación del territorio provincial y sus respectivas Plantas para el tratamiento de los RSU⁹, la inclusión de trabajadores

El⁹ plan incluye a los 19 departamentos de la provincia de San Juan, los que son agrupados en 'Zonas o Regiones' integradas por uno o más departamentos, de acuerdo a las distancias convenientes y cantidades

informales “ex cirujas” como personal de dichas plantas de tratamiento y la difusión de los ejes del plan a la sociedad.

Del análisis de una encuesta realizada en distintos departamentos de la provincia¹⁰, se desprende que la sociedad y el estado no ven de igual modo a los residuos. Mientras que la sociedad sólo los ve como desechos a eliminar de su vista por los efectos contaminantes, el Estado los ve desde una perspectiva económica, como un recurso con valor. De ahí recupera la utilidad de la separación de los RSU y los beneficios de su recuperación como recurso económico y mecanismo de inclusión de los trabajadores de la planta.

A continuación se presentará, a modo de ejemplo, cómo los diferentes niveles de gobierno articulan acciones en torno a la gestión de los RSU: el análisis de relaciones interinstitucionales del Estado provincial y el Municipio de Chimbas¹¹ en dos dimensiones: la normativa-institucional y la política.

Dimensión Normativa-Institucional de los RSU en Chimbas

Como ya se dijo, a nivel nacional, hay dos hitos importantes en relación al tema: la reforma de la Constitución en 1994 que se introduce el tema ambiental y la Ley Nacional N°25916 de Residuos Sólidos Domiciliarios (2004) que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los RSU.

También a nivel provincial su constitución regula el derecho a un ambiente humano sano y ecológicamente equilibrado y en ese marco adhirió a la ley nacional de gestión de los RSU por medio de la Ley N° 8238 de 2011¹². Esta norma regula hasta la actualidad un sistema de gestión integral de RSU y residuos asimilables a RSU

de residuos generadas. La provincia conforma un consorcio intermunicipal para la Región 1 - primera experiencia en la provincia –a fin de abordar las acciones derivadas del PEGIRSU; los departamentos deben ingresar a este plan y desarrollar su propio plan municipal de G.I.R.S.U.

Se propone la agrupación de los departamentos: Zona 1 (ya mencionada); Zona 2 (Jáchal); Zona 3 (Albardón); Zona 4 (Iglesia); Zona 5 (Calingasta); Zona 6 (Valle Fértil); Zona 7 (Sarmiento); Zona 8 (Caucete y 25 de Mayo); y Zona 9 (9 de Julio, San Martín y Angaco). El plan comprende las siguientes etapas operativas: generación (minimización y separación), presentación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSU, y mitigación de basurales clandestinos.

En una primera fase se priorizó el desarrollo de la ‘Zona 1’, que representa un volumen de generación de RSU superior al 80 % del total generado en la provincia. Posteriormente se implementaron estrategias en los otros departamentos, contando en la actualidad con la totalidad de las PTA construidas y en funcionamiento en cada zona.

¹⁰ GARCIA, Z. y otros. “La Gestión Ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso” (2014-2015). Informe final (inédito). IISE, FACSO, UNSJ

¹¹ Informe de Beca de Valeria Gamboa. CICYTCA. UNSJ, 2015.

¹² Que deroga la anterior ley N° 7375 de 2003 que aprobaba un sistema de ordenamiento de la recolección de los RSU.

(GIRSU) con el fin de promover la protección del entorno físico y social y garantizar condiciones mínimas igualitarias ambientales a todos los habitantes del territorio provincial.¹³ Señala la importancia de la GIRSU en toda la provincia, y de las responsabilidades del gobierno provincial y los municipios.

Los antecedentes de estas normas advierten que:

- la instalación de la cuestión social de los RSU en la agenda política provincial estaba presente en 2003, cuando se sanciona la Ley 7375, primera norma que reguló la recolección y tratamiento de los RSU en el ámbito provincial en un contexto de crisis.
- la seriedad del problema llevó a la sanción de la Ley N° 7757 en 2006, declarando el “Estado de Emergencia la Gestión de RSU” y posiblemente haya sido uno de los factores que impulsaron la jerarquización, en 2011, del área de la gestión ambiental provincial al rango de Secretaría de Estado¹⁴.

En 2011 se sanciona la Ley N°8238 que, a diferencia de la norma anterior, establece las responsabilidades jurisdiccionales entre el gobierno provincial y los municipios pero sin delegarle la total carga a éstos, sino que decreta que el Estado provincial promoverá la coordinación y la interrelación de acciones con ellos, dando lugar a la formación de consorcios municipales promovidos desde el gobierno provincial. También se indican los plazos para el cumplimiento del Plan Estratégico de Gestión de RSU (PEGIRSU) en referencia a la localización, habilitación y funcionamiento de escombreras, limpieza y mitigación de basurales a cielo abierto, y construcción de Centros de Tratamiento y Disposición Final de RSU en diferentes regiones de la provincia.

A nivel *municipal*, la Carta Orgánica Municipal de Chimbas (COM; 1992) establece que el municipio es el responsable de desarrollar una política de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente mediante la valoración de los recursos naturales, a fin de promover una mejor calidad de vida para todos los vecinos de la ciudad, posibilitándole su plena realización humana (art. 6. COM). Le atribuye al municipio la potestad de dictar normas de prevención y control de la contaminación; y la función de recolección de residuos, limpieza, e higiene general del territorio departamental (art. 14, 15 y 16, inc. 8 y 9. COM). Además, le asigna al municipio la

¹³ Ley N° 8238, art.2

¹⁴ Decreto 001. Poder Ejecutivo. Enero 2011.

responsabilidad de asegurar el derecho de los habitantes a disfrutar de un ambiente sano para su desarrollo personal, con protección del sistema ecológico y el paisaje por medio de la utilización racional de los recursos naturales (art. 16, inc.24. COM).

Entre las Ordenanzas Municipales se destaca la N°2107/CD/2011 (21/07/2011) que aprueba el refrendo del intendente al Convenio Marco Provincia-Municipios de la Región 1 (municipios de Chimbas, Capital, Rivadavia, Rawson, Santa Lucía, Pocito, Ullúm y Zonda)¹⁵ en el que se reconoce la necesidad imperiosa de ejecutar acciones entre la provincia y el municipio para abordar la problemática de la acumulación y dispersión de residuos provenientes de la actividad humana. Estas acciones se asumen como una política indelegable del Estado. Esta acta concreta la articulación interinstitucional, y por medio de ella se afectan fondos coparticipables del municipio para la ejecución del convenio.

El resultado de esta articulación interinstitucional fue la concreción de un Parque de Tecnologías Ambientales ubicado en el Departamento Rivadavia, donde los distintos municipios comprendidos en el Gran San Juan, entre ellos Chimbas, procesa los residuos a cambio del pago de una tasa por esta prestación, dejando atrás la problemática de basurales a cielo abierto sin ningún control por parte del estado. También, contemplando el convenio, se han implementado entre 2014-2015 pruebas piloto del Plan Provincial San Juan Separa-San Juan Recicla en algunos barrios del departamento.

Respecto a la **dimensión institucional**, el Municipio de Chimbas es, según la categorización elaborada por la Constitución provincial, de primera categoría.

¹⁵ Por Ordenanza Municipal N°2108/CD/2011 se aprueba el convenio marco de Asistencia y Cooperación Mutua y Acta Complementaria N°1 entre la SAyDS de la provincia y la Municipalidad de Chimbas. Las partes acuerdan prestarse recíproca asistencia y cooperación, como así dictar las normativas en todos aquellos aspectos que tengan relación directa con las competencias y atribuciones de la SAyDS. Se mencionan en forma no taxativa las materias sobre las que se trabajará: la formulación de políticas ambientales; la solución de problemáticas relacionadas con la conservación de los recursos naturales y el manejo adecuado de las áreas protegidas; la elaboración y ejecución de planes de educación ambiental para la defensa ecológica; la creación, asistencia y promoción de viveros de propiedad municipal y de las ONGs; la protección, conservación, implantación y promoción del arbolado público; el desarrollo de programas y acciones que consideren al ambiente como un valor y bien cultural; la elaboración, fiscalización y ejecución de políticas conjuntas tendientes a la protección y saneamiento ambiental, en particular aquellas que tiendan al ordenamiento y control de la recolección, transporte y tratamiento de RSU, y de residuos y sustancias peligrosas. Además, se aprueba un Acta Complementaria al convenio marco entre la SAyDS y las Municipalidades de la Ciudad de San Juan, Rivadavia, Pocito y Chimbas a fin de realizar acciones dirigidas a la educación ambiental. Los municipios crearían un Centro de Educación Ambiental para implementar el Programa de Educación Ambiental departamental que será elaborado entre los representantes de los municipios y la SAyDS..

De la lectura del organigrama del municipio puede observarse que el gobierno local no cuenta con un área responsable de la gestión ambiental, sino que funciones como la recolección de RSU, limpieza, barrido, son realizadas por la Secretaría de Servicios, que funciona separada de la Secretaría de Obras. Entre las dos secretarías suman actualmente cerca de 300 personas -contratados o planta permanente- que se desempeñan como maquinistas, mecánicos, integrantes de cuadrillas para limpieza y desinfección.¹⁶

Dimensión política de los RSU

Organizar, modernizar y aumentar la eficiencia de la gestión ambiental para abordar la problemática de los RSU requiere de una perspectiva más amplia que la local, que involucre a las provincias y a la nación en la planificación estratégica del manejo de los residuos y coordine a nación-provincia-municipio. Para alcanzar esta coordinación, la nación elaboró la Estrategia del Estado Nacional para los RSU (ENGIRSU), donde plasmó las bases para que las provincias y gobiernos locales planifiquen la Gestión Integral de los RSU en sus territorios. Además de dar un sustento teórico y técnico, la nación vehiculizó partidas para la ejecución del programa a nivel provincial y municipal, plasmado en el Plan Estratégico de RSU (PEGIRSU).

El PEGIRSU adoptó un enfoque conjunto para el manejo de los residuos sólidos, promoviendo la asociación y articulación de esfuerzos. Como ya dijimos, impulsado por la Secretaría de Ambiente y DS de la provincia, Chimbas en coordinación con otros municipios, participa de un proyecto común, beneficiándose con los resultados de la clasificación y posterior venta de materiales provenientes de los RSU, el reparto de los costos de gestión y la toma de decisiones conjunta. Dicho proyecto expresa la concreción de la cooperación intermunicipal para resolver una problemática que supera los límites administrativos de cada municipio.

En relación a la Campaña San Juan Separa- San Juan Recicla¹⁷, se aprecia que hubo poca coordinación entre las acciones del municipio y la provincia, especialmente en la

¹⁶Información brindada por el Secretario de Servicios en entrevista realizada el 13/04 /2014.

¹⁷ Información recabada mediante encuestas a los vecinos de los barrios seleccionados para el Programa San Juan Separa-San Juan Recicla (Andacollo I, Independencia y San Domingo) y la Campaña Chimbas Limpia. Los encuestados fueron vecinos, especialmente amas de casa conocedoras del tema. (julio-agosto 2015)

información a los vecinos.¹⁸ El gobierno local desempeñó un rol más bien pasivo y secundario, y según lo expresado por el propio Director de Asuntos de la Comunidad, se limitó a distribuir en los domicilios de los vecinos un folleto diseñado por la SAyDS de la provincia.¹⁹ Hubo una nula participación de las OSC de la zona; y se estima que estas organizaciones podrían haber actuado como nexo entre la SAyDS, el municipio y los vecinos, logrando un mayor involucramiento de éstos en las pruebas pilotos. Se estima que la superposición de campañas – municipal y provincial -generó confusión en los vecinos; así mismo, la difusión de las campañas fue deficiente.

La gestión de los RSU implica una problemática de relevancia en la actualidad para cualquier gobierno, más aún para un departamento densamente poblado como Chimbas cuya capacidad de gestión y su estructura de servicios son insuficientes para atenderla.

No existe institucionalmente a nivel municipal un área específica referida a la cuestión ambiental, sumada a que no posee una capacidad de cobro tributaria que le permita afrontar con recursos financieros suficientes estas funciones; los ingresos provienen de la coparticipación y del cobro de la tasa de alumbrado público.

A modo de cierre

Existe en la provincia de San Juan un marco legal e institucional suficiente y amplio para atender la complejidad de la problemática de la gestión de los RSU.

Sumado a ello, el gobierno provincial ha priorizado el tema. El aumento del rango de la autoridad de aplicación de la legislación en el tema de los residuos, junto a la voluntad política de tomar a la gestión de los residuos como uno de los ejes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, ha permitido el avance en el tratamiento de la gestión integral de los RSU. Dichos avances resultan de articulaciones interinstitucionales, cuyos resultados pueden verse en el funcionamiento del Parque de Tecnologías Ambientales y en las diferentes Plantas de tratamiento de RSU de las nueve regiones de la provincia.

La concreción de la política provincial (PEGIRSU), fue estimulada por la política nacional (ENGIRSU), y responde a una acción planificada por el gobierno de San Juan,

¹⁸ Más del 65% de los vecinos expresaron que el municipio nunca les solicitó que separasen los RSU aunque sí sabían de la importancia de separarlos y de su vinculación con los conceptos de contaminación y reciclaje; también conocían los días y horarios de recolección de los residuos.

¹⁹ Información brindada por el Director de Asuntos de la Comunidad del municipio (27/01/2015)

quien coordina institucionalmente acciones con la totalidad de los municipios y con la nación.

Queda pendiente, entre otras cosas, mejorar la comunicación gobierno-comunidad y la participación de la misma como pilares fundantes para una gestión asociada. En las campañas sobre la separación en origen de RSU emprendidas por algunos municipios y la provincia, se han desaprovechado la oportunidad de entusiasmar e informar a los vecinos sobre las acciones a emprender. La participación ciudadana debiera ser un elemento transversal a todas las políticas a implementar, de manera de legitimar la gestión gubernamental y de comprometer y responsabilizar a la comunidad.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1990) *El reto ambiental del desarrollo*. Chile.

----- “Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Tendencias, Avances y Desafíos en materia de Consumo y Producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y Gestión de Residuos”. Chile.

DÍAZ, M. del V. (2009) “Política ambiental en la Argentina” EFU. San Juan

DROMI, R. (1997).”Derecho administrativo” 6° Ed. actualizada. Ed. Ciudad Argentina. Bd. As.

ENGIRSU (2005) Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Ministerio de Salud y Ambiente. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. República Argentina

GARCIA, Z. y otros. “La Gestión Ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso” (2014-2015). Informe final (inédito). Instituto de Investigaciones Socio Económicas. FACSOS, UNSJ.

GAMBOA, V. (2015) Informe de Beca de Iniciación, CICYTCA. UNSJ

LEFF, E. (1994) “Ecología y capital” Ed. Siglo XXI, México.

LOWY, C. (1995) “Medio Ambiente y desarrollo sustentable”. Revista Realidad Económica N°132/1995.

OSZLACK O. Y O’DONNELL G. (1981). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO N°4, Buenos Aires. Argentina.

- PÉREZ, E. (2000) *Derecho Ambiental*. McGraw Hill, Bogotá, Colombia, Pág. 50. En Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal*.
<http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf>.
- SALABAIN, C. (2009) “Construcción de Indicadores Ambientales (ILAC/ODM) en los países de América Latina”. CEPAL. <http://www.cepal.org/deype/noticias>.
- SELLA, A. (2012) “Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: La necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental”. En *La ley. Suplemento de derecho ambiental Buenos Aires*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Noviembre 2012. Año XIX N° 2 ISSN 0024-1636
- SUNKEL, O y GLIGO, N. (1985) “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina”. Fondo de Cultura Económica, México
- UNITED NATIONS (2012) “Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean”. Disponible en:
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/46098/P46098.xml&xsl=/dmaah/tpl-i/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>12-12-13