

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes>

Edición N.º 20

ISSN 1390 - 6631

Septiembre 2016

DOSSIER

Visiones de la
electrificación rural
en la Amazonía
ecuatoriana: disputando
lógicas hegemónicas

La colonia interna
vigente: transformación
del territorio humano en
la región amazónica
del Ecuador

Datos ambientales de
impacto: el rol del
gobierno local en el
monitoreo ambiental
participativo

ENSAYO

Gestión de residuos
sólidos urbanos en el
departamento Chimbas,
provincia de San Juan,
Argentina: la práctica
de la teoría

Procesos socioambientales
en territorios amazónicos



FLACSO
ECUADOR



Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director

Juan Ponce

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index>

Director general

Dr. Nicolás Cuvi, FLACSO Ecuador

Editor

MSc. Liosday Landaburo, FLACSO Ecuador

Consejo editorial

Ph.D. Eduardo Bedoya, Pontificia Universidad Católica del Perú

Dr. Teodoro Bustamante, FLACSO Ecuador

Dr. Guillermo Castro, Fundación Ciudad del Saber, Panamá

Dr. Mauricio Folchi, Universidad de Chile, Chile

Dr. Wilson Picado Umaña, Universidad Nacional de Costa Rica

Dra. Ivette Vallejo, FLACSO Ecuador

Dra. María Cristina Vallejo, FLACSO Ecuador

Comité científico

Econ. Alberto Acosta, FLACSO Ecuador

Dr. Arturo Argueta, Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pere Ariza, FLACSO Ecuador

MSc. Mayra Escobar, FLACSO Ecuador

MSc. Milena Espinosa, FLACSO Ecuador

Dr. Guillaume Fontaine, FLACSO Ecuador

MSc. Andrea Gómez, FLACSO Ecuador

Dra. Anita Krainer, FLACSO Ecuador

Dossier

Procesos socioambientales en territorios amazónicos

Colaboraron en este número

Alexandra Urán, Arturo Villavicencio, Gustavo Adolfo Muñoz, Matthieu Le Quang, Macarena Bustamante, María Fernanda López, Mariana Sarmiento, Marina González Insúa, Michael Uzendoski.

Portada

“La vida cotidiana en la Amazonía del Ecuador”. **Foto** tomada del sitio:

<http://www.juiciocrudo.com/picture/la-vida-cotidiana-en-la-amazonia-del-ecuador/7>.

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.

Letras Verdes está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DOAJ, Directory of Open Access Journals. Directorio.
- BIBLAT, Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social. Portal especializado en revistas científicas y académicas.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- EBSCOhost Online Research Databases. Base de datos de investigación.
- INFOBASE INDEX. Base de datos.
- ASI, Advanced Sciences Index. Base de datos.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX: (593-2) 294 6800, ext. 3673
Fax: (593-2) 2946803
www.flacsoandes.edu.ec/revistas/
letrasverdes@flacso.edu.ec
Quito, Ecuador



Tabla de contenidos

EDITORIAL

Introducción. Procesos socioambientales en territorios amazónicos Nicolás Cuvi	1-3
---	-----

DOSSIER

Visiones de la electrificación rural en la Amazonía ecuatoriana: disputando lógicas hegemónicas María Ten Palomares y Alejandra Boni Aristizabal	4-21
La colonia interna vigente: transformación del territorio humano en la región amazónica del Ecuador Pablo Santiago Jarrín Valladares, Luis Tapia Carrillo y Giannina Zamora	22-43
Datos ambientales de impacto: el rol del gobierno local en el monitoreo ambiental participativo Rachel Mulbry	44-67

ENSAYO

Gestión de residuos sólidos urbanos en el departamento Chimbas, provincia de San Juan, Argentina: la práctica de la teoría Valeria Elizabeth Gamboa Cortez y Estela Madueño Lahoz	68-91
---	-------

**Gestión de residuos sólidos urbanos en el departamento Chimbas,
provincia de San Juan, Argentina: la práctica de la teoría**

**Management of municipal solid waste in the department Chimbas,
province of San Juan, Argentine: the practice of theory**

Valeria Elizabeth Gamboa Cortez y Estela Madueño Lahoz

Valeria Elizabeth Gamboa Cortez (Argentina), Licenciada en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ). Es Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO y maestranda en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales, en la UNSJ. Actualmente se desempeña como Directora de Comunicación Pública de la Ciencia en la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de San Juan. valeriaelizabethgamboacortez@gmail.com.

Estela Madueño Lahoz (Argentina), Licenciada en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan, Magister en Economía y Administración Estratégica de Negocios por la Universidad Católica de Cuyo y Diplomada en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (2014, FLACSO). Actualmente se desempeña como Docente e investigadora de Facultad de Ciencias Sociales (FACSO, UNSJ). estela.madueniolahoz@yahoo.com.ar.

Fecha de recepción: 31 de diciembre de 2015.

Fecha de aceptación: 23 de julio de 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.20.2016.1995>

Resumen

A nivel nacional como internacional es creciente la preocupación por el deterioro del ambiente, la disminución de la calidad de vida humana y la degradación del soporte biofísico del desarrollo. En este contexto se acentúa la indelegable responsabilidad de los Estados de velar por el cuidado de las condiciones ambientales y los recursos

naturales con vistas a custodiar y mejorar la existencia de las poblaciones. Una de las temáticas dentro de la gestión ambiental estatal es la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU). Este artículo se refiere a la gestión ambiental de los RSU, del gobierno local del Departamento de Chimbas, provincia de San Juan, Argentina, durante el período 2011/2015. Metodológicamente, la investigación implicó un estudio observacional, descriptivo y explicativo sobre las variables normativa, política e institucional. Se trabajó con datos primarios recabados de entrevistas realizadas a funcionarios y de encuestas a vecinos; y con datos secundarios, relevados en la normativa jurídica ambiental nacional, provincial y municipal, en los planes de gestión de RSU nacional y provincial.

Palabras clave: gobierno municipal, gestión ambiental, residuos sólidos urbanos.

Abstract

A national and international level is increasing concern about the deterioration of the environment, decreasing the quality of human life and degradation of biophysical development support. In this context the inalienable responsibility of States to ensure the care of the environmental conditions and natural resources in order to preserve and improve the lives of populations is emphasized. One of the themes that make the state environmental management is the management of municipal solid waste (MSW). This article refers to the environmental management of USW Local Government Department Chimbas, San Juan province, Argentina, during the period 2011/2015. This was the subject of the project as part of an internal research grant awarded by the Council for Scientific Research, Technical and Artistic Creation (CICITCA) of the National University of San Juan (2013). Methodologically research involved an observational,

descriptive and explanatory study on the legislation, policy and institutional variables. We worked with primary data collected from interviews with officials and residents surveys; and secondary data gathered in the national, provincial and municipal environmental legal regulations, management plans of national and provincial RSU.

Keywords: municipal government, environmental management, solid waste.

Introducción

Este artículo comienza con el desarrollo del marco teórico, para posteriormente caracterizar al Departamento de Chimbas, San Juan, Argentina. Luego se muestra la gestión de los RSU en este departamento y se concluye con reflexiones y sugerencias sobre la gestión ambiental estudiada. Sobre el aspecto metodológico, el estudio implicó la aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas, centradas en el procesamiento de datos y en el análisis documental. Se aplicó la técnica de la entrevista y la encuesta.

Las fuentes de información utilizadas para datos primarios fueron entrevistas a funcionarios municipales y encuestas a vecinos. Para datos secundarios, se relevó normativa jurídica ambiental provincial y municipal, información proveniente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia y del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Provincia. También se analizaron los Planes de Gestión de RSU nacional y provincial.

Las encuestas fueron realizadas a vecinos de los tres barrios en los cuales se implementó el Plan 'San Juan Separa- San Juan Reciclá (Andacollo, Independencia y Santo

Domingo). Se utilizó una muestra intencional, definida a partir del conocimiento de las zonas en las cuales se llevaron a cabo pruebas pilotos. Se encuestaron a 30 vecinos, 10 por cada uno de los barrios. La encuesta fue de carácter anónimo y buscó indagar si la campaña logró el objetivo de concientizar acerca de la separación de RSU.

Para los datos cualitativos se realizó un análisis documental tanto de las entrevistas como de las normativas. Para el procesamiento de datos cuantitativos se utilizó el programa SPSS. Asimismo, se optó por la triangulación de datos, entre los datos obtenidos en las entrevistas y la observación no participante realizada en distintas zonas del departamento. Los resultados del estudio se pueden dividir entre los obtenidos por los análisis de la gestión municipal de los RSU, y los procesados a través de SPSS.

Referencias conceptuales

Adoptando la posición de la responsabilidad estatal en el cuidado del ambiente y de los recursos naturales para mejorar el entorno de la vida de la población humana, animal y vegetal, se entiende que una de las materias referidas a la gestión ambiental estatal es la gestión de los RSU. Un Estado federal como Argentina, se caracteriza por la distribución del ejercicio del poder político en su territorio; coexisten tres niveles de gobierno - nacional, provincial y municipal - cuyas atribuciones se basan en la teoría de la separación de órganos o “poderes” para equilibrar y moderar la administración del poder público [1].

Al municipio se le reconoce tanto un origen natural -basado en las relaciones de vecindad- como político, institución política primaria y autónoma de la democracia

representativa. El municipio tiene “autonomía”, entendida como la facultad que tienen algunos entes de organizarse, de darse sus propias normas de gobierno y de administración dentro de ciertos límites (Bauzá, 1972: 64).

Daniel Cravacuore (2013: 7) afirma que la autonomía municipal “es la potestad dentro del Estado que dota a los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios”. Los municipios y su autonomía son reconocidos jurídicamente tanto en la esfera internacional, latinoamericana como nacional. En 1994, la Constitución de la República Argentina reconoció formal y expresamente la autonomía municipal, y la facultad provincial de regularla (Art. 123, C. N.).

La Constitución provincial (1986) consagra el régimen municipal, afirmando que “todo centro poblacional de más de dos mil habitantes puede instaurar un municipio, el que será gobernado según los preceptos constitucionales provinciales” (Art. 239, C.P.). Esta declara expresamente la autonomía municipal, estableciendo que todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder y les reconoce autonomía política, administrativa y financiera (Art. 247). También establece distintas categorías de municipios según el número de habitantes [2].

Se reconoce a los municipios de primera categoría el goce de la autonomía institucional (Art. 241), significando la facultad de dictar su propia carta orgánica. Ello implica una “autonomía plena” que incluye además, las autonomías políticas, administrativas y financieras, reconocidas también a los municipios de segunda y tercera categorías. Una de las expresiones de voluntad estatales son las “políticas públicas”. Oszlak y O'Donnell (1982: 112) las definen como “conjunto de acciones y omisiones que revelan

una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”. Autores como Subirats *et al.* (2008: 38, en Ghio *et al.*, 2014) las entienden como una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver un problema colectivo.

En referencia al concepto de “ambiente”, se recupera el de Hajek (en Cristina Sabalain, 2009: 4), quien lo concibe como un sistema global complejo de múltiples y diversas interacciones, dinámico y evolutivo conformado por otros subsistemas (físico, biológico, social, político, económico y cultural) en los que viven el hombre y demás organismos. Este puede ser abordado desde la “gestión pública”, que puede considerarse como la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.

En la gestión ambiental tiene un rol predominante el Estado, que despliega un conjunto de acciones y estrategias, mecanismos e instrumentos diseñados para tal fin, por medio de instituciones especializadas - en determinadas condiciones políticas, de eficacia y legitimidad - para alcanzar los objetivos ambientales incorporados en la agenda política. Roberto Guimarães (2006: 130) afirma que “el protagonismo estatal sigue siendo único, necesario e indispensable”. Único, porque trasciende la lógica del mercado protegiendo valores y prácticas de justicia y equidad social, e incorporando la defensa de los derechos difusos de la ciudadanía; necesario, ya que la lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de bienes comunes que no pueden ser producidos por

actores competitivos en el mercado; e imprescindible porque está dirigido a las generaciones futuras.

Rafael Muriel (2006: 17) concibe la “gestión ambiental municipal” como el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio, y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y de actitudes amigables con el ambiente, a fin de revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de la vida humana y la actividad económica. Dentro de las políticas ambientales se encuentran las relativas a la gestión integral de los RSU. A nivel internacional, la Agenda XXI de la Cumbre de Río’92 consideró el “Manejo Ecológicamente Racional de los Residuos Sólidos”.

En 2012, la Cumbre de Johannesburgo retomó estas proposiciones, acordando la necesidad de promover acciones como la minimización de la generación de RSU; la maximización de su reutilización; la aplicación de tecnologías para su eliminación, tratamiento y disposición final; la investigación, experimentación, e innovación tecnológica referidos al reciclado, abono orgánico y recuperación de energía; la educación pública, la participación comunitaria en la gestión de los residuos. La División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Organización de las Naciones Unidas - CEPAL -2010: 106) consideró a la gestión de los RSU como uno de los grandes desafíos para los gobiernos, las empresas y la sociedad.

Actividades industriales en el departamento Chimbas

Otra actividad económica destacada es la industrialización. Chimbas es uno de los departamentos de la provincia más desarrollados industrialmente, contando con un Parque Industrial [6]. También aloja a otras empresas no asentadas en el parque: bodegas, fábricas de insumos para la construcción y para la producción de carburo de calcio y ferrosilicio. En la zona operan 132 locales abocados a la industria manufacturera; la categoría 'comercios', representa casi el 67% del total del departamento. Estas categorías - comercio e industria - suman más del 73% del total de locales en funcionamiento [7].

Análisis de la gestión municipal de los RSU en Chimbas

Se mostrará el estado de la gestión de los RSU en Chimbas desde tres dimensiones de análisis: normativa, política e institucional-administrativa.

Dimensión normativa de los RSU a nivel nacional, provincial y municipal

La Constitución Nacional (1994) afirma que todos los habitantes gozan del derecho de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Las autoridades proveerán a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, a la participación, a la información, y a la educación ambiental (Art. 41, C.N). La Ley Nacional N° 25916 de Residuos Sólidos Domiciliarios (2004) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de estos residuos. Reglamenta lo referente a las etapas del proceso de gestión y contempla la coordinación inter-jurisdiccional.

A nivel provincial, la Constitución de San Juan (1986) decreta que sus habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de conservarlo. Le atribuye al Estado la función de prevenir y controlar la contaminación y sus efectos; ordenar el espacio territorial para lograr paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales (Art.58, C.P.). La provincia elaboró un Convenio Marco Provincia-Municipios de la región 1 (municipios de Chimbas, Capital, Rivadavia, Rawson, Santa Lucía, Pocito, Ullúm y Zonda). Este es el instrumento legal para ejecutar el Plan Integral de Gestión de los RSU (PEGIRSU) en la región 1.

También se reconoció la necesidad imperiosa de ejecutar acciones entre provincias y municipios para abordar la problemática de la acumulación y dispersión de residuos provenientes de la actividad humana. Estas se asumieron como una política indelegable del Estado y se afectan fondos de las partidas correspondientes a los municipios - provenientes de los fondos coparticipables - para la ejecución del convenio. Entre las cuestiones acordadas se destacan: llevar adelante la actualización y ejecución del PEGIRSU 2010-2015; definir la tasa de cobro de operación de los RSU en el Parque de Tecnologías Ambientales (PTA) que deben abonar los municipios; promover a nivel provincial y municipal la sanción de normas para el adecuado manejo y gestión de los RSU por parte de los habitantes, establecer sanciones para los que las infrinjan; promover la minimización de la generación de residuos e implementar paulatinamente su separación en origen y la recolección diferenciada.

La provincia se compromete a construir y entregar un PTA en cada una de las regiones delineadas para el tratamiento y disposición final de los RSU; habilitar sitios de

disposición final de escombros y materiales asimilables a utilizarse por los municipios de esa región y por los transportistas y generadores privados: colaborar con los municipios en la erradicación y limpieza de grandes basurales; dictar las normas que fueran necesarias para la implementación del programa. Los municipios se obligan a efectivizar el pago por la operación de la PTA y de las escombreras habilitadas; desarrollar el transporte de RSU; enviar la totalidad de los RSU generados y recolectados en sus territorios a la PTA, y los escombros a las escombreras habilitadas; promover las normas necesarias para el desarrollo del PGIRSU.

La Ley N° 8238 regula hasta la actualidad un sistema de gestión integral de RSU y residuos asimilables a RSU (GIRSU) con el fin de promover la protección del entorno físico y social, garantizando condiciones mínimas igualitarias ambientales a todos los habitantes [8]. Entiende por GIRSU al conjunto de actividades realizadas para dar a los residuos un destino adecuado, contemplando la preservación de la salud de la población, los recursos naturales y el medio ambiente [9]. En la normativa se advierte la instalación de la cuestión social de los RSU en la agenda política provincial a partir del año 2003, mediante la sanción de la Ley 7375 que reguló por primera vez la recolección y tratamiento de los RSU en el ámbito provincial. La sanción de la Ley 7757 en 2006, declaró el Estado de Emergencia a la gestión de RSU.

En 2010 la provincia toma la iniciativa y convoca a todos los municipios para organizarlos y comprometerlos con una gestión integral de los RSU. Al año siguiente se jerarquiza al área de la gestión ambiental provincial, elevándola de Subsecretaría a Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) [10]. Ese año se sanciona la Ley N°8238 que 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. Esta ley determina los plazos para el cumplimiento del Plan Estratégico de Gestión de RSU (PEGIRSU) en referencia a la localización, habilitación y funcionamiento de escombreras, a la mitigación de basurales a cielo abierto, y a la construcción de Centros de Tratamiento y Disposición Final de RSU (PTA) en las diferentes regiones de la provincia.

En el ámbito municipal, la Carta Orgánica Municipal de Chimbas (COM, 1992) establece la responsabilidad de desarrollar una política de preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente mediante la valoración de los recursos naturales, con el fin de promover una mejor calidad de vida para todos los vecinos (art. 6). Le atribuye al municipio la potestad de legislar sobre la prevención y control de ruidos molestos, la polución del aire, del agua, suelo, subsuelo y de todo tipo de contaminación. También decreta la responsabilidad del gobierno local de asegurar la recolección de residuos, la limpieza, e higiene general del territorio departamental (art. 14, 15 y 16, inc. 8 y 9) (la Ordenanza Municipal N° 2107/CD/2011 aprueba el refrendo del intendente al ya mencionado Convenio Marco Provincia-Municipios de la Región 1).

Actualmente, la empresa encargada de la recolección de RSU en Chimbas deposita todos los residuos en la PTA correspondiente (ubicada en La Bebida, departamento de Rivadavia). La Ordenanza Municipal N°2108/CD/2011 aprueba el mencionado 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, y legislar sobre aspectos relacionados directamente con las competencias y atribuciones de la SAyDS.

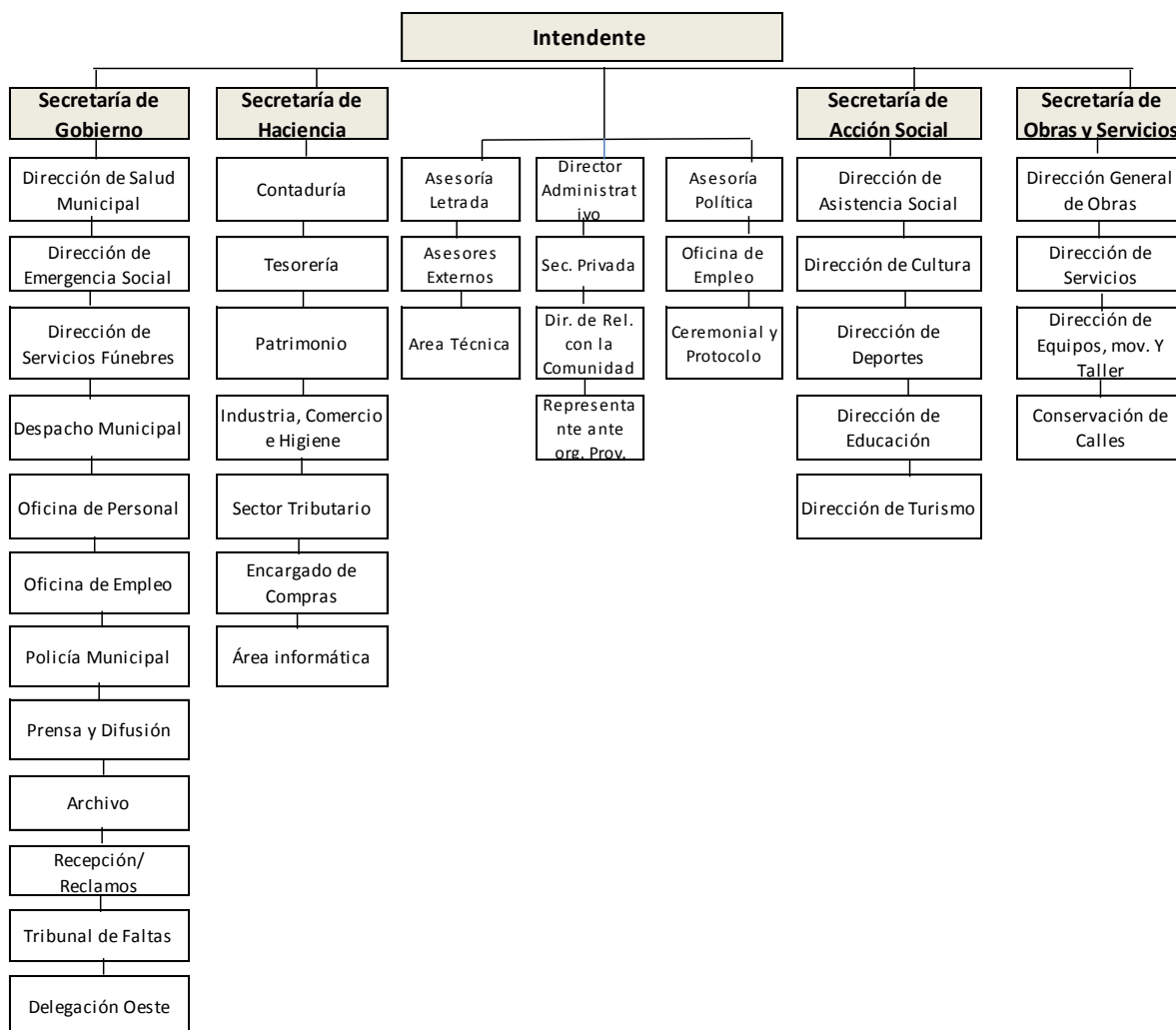
Las materias a abordar son la formulación de políticas ambientales; solución de problemáticas en la conservación de los recursos naturales y el manejo adecuado de las áreas protegidas; elaboración y ejecución de planes de educación ambiental; conservación e implantación del arbolado público; control de la recolección, transporte y tratamiento de RSU y de residuos peligrosos, entre las más relevantes. Además, se aprueba un Acta Complementaria al convenio marco entre la SAyDS y los Municipios de la Ciudad de San Juan, Rivadavia, Pocito y Chimbas para realizar acciones de educación ambiental. Los municipios crearían su propio Centro de Educación Ambiental para implementar el Programa de Educación Ambiental departamental que sería elaborado entre los representantes de los municipios y la SAyDS.

Dimensión Institucional del Municipio de Chimbas

El Municipio de Chimbas es, según la categorización constitucional, de primera categoría. Ya en 1986 Chimbas contaba con los 30.000 habitantes requeridos para sancionar su Carta Orgánica (COM) y así, adquirir su autonomía plena (ver Gráfico 1). En este gráfico se aprecia que el gobierno local no cuenta con un área específica de gestión ambiental, sino que funciones tales como recolección de RSU, limpieza, barrido, son realizadas por la Secretaría de Servicios.

Gráfico 1

Organigrama que refleja la estructura organizacional del municipio



Fuente: Elaboración propia en base a lo publicado por la Municipalidad de Chimbas (2016).

Dimensión política de los RSU

El concepto de la Gestión Integral de los RSU (GIRSU) apunta a un sistema de manejo para la reducción de los residuos enviados a disposición final. La necesidad de

organizar, modernizar y aumentar la eficiencia de la gestión ambiental para abordar ciertos problemas ambientales se evidencia en tácticas tendientes a redoblar y coordinar esfuerzos. Encarar la problemática de los RSU requiere de una perspectiva más amplia que la local, involucrando a las provincias y a la nación en una planificación estratégica. La Estrategia del Estado Nacional para los RSU (ENGIRSU) fue elaborada por la Coordinación General para la Gestión Integral de los RSU y depende de la SAyDS de la nación.

La planificación nacional pretende revertir y corregir los problemas derivados de manejos inadecuados de los residuos, mediante la aplicación de un modelo sistematizado de gestión, homogéneo y adaptable a cada lugar. La ENGIRSU proporciona los soportes técnicos, ambientales, sociales, legales y económicos necesarios para la planificación y realización de la gestión de RSU. Se considera como Gestión Integral de los RSU al conjunto de actividades que conforman un proceso para el manejo de los residuos domiciliarios con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Sus etapas comprenden: generación, higiene urbana, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final de los RSU.

La ENGIRSU plantea acciones futuras acordadas con los niveles provinciales y municipales, permitiendo la participación a OSCs y del tercer sector, instituciones científicas, y demás entes relacionados al manejo de los RSU. Se propone la focalización en: reducción y valorización de RSU, implementación de la GIRSU, clausura de basurales, recopilación, procesamiento y difusión de información, comunicación y participación. Se prevé que la ENGIRSU sea implementada en todo el país en un período de veinte años (2005–2025), respondiendo a la necesidad de atender

las necesidades de los gobiernos locales y de proponer herramientas para una solución integral a esta problemática. Para ello se plantea el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión de los funcionarios municipales. Se espera que los gobiernos provinciales y municipales desarrollen Planes de Gestión Integral de Residuos basados en un enfoque regional y de planeamiento estratégico.

Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de San Juan

La gestión de los RSU es uno de los principales objetivos de la SAyDS de la provincia de San Juan. Por ello conjugó esfuerzos para desarrollar acciones dirigidas al ordenamiento del manejo de los residuos. En consecuencia, y siguiendo la ENGIRSU nacional, en 2006 elaboró su primer Plan Estratégico de RSU (PEGIRSU). La provincia concibe a la GIRSU como la selección y aplicación de técnicas, tecnologías, planes, programas y proyectos idóneos para lograr objetivos y metas específicos en el adecuado tratamiento de los RSU.

El PEGIRSU adopta un enfoque conjunto para el manejo de los RSU, promoviendo la asociación y articulación de esfuerzos. Los municipios tienen la alternativa de desarrollar 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. El objetivo general del PEGIRSU es el mejoramiento progresivo del sistema de gestión integral de RSU en la provincia, atendiendo a las necesidades sociales, ambientales y económicas derivadas, en un marco de educación y concientización de la población. El plan incluye a los 19 departamentos de la provincia agrupados en 'Zonas o Regiones' integradas por uno o más departamentos, de acuerdo a las distancias convenientes y cantidades de residuos generadas.

Se conforma un consorcio intermunicipal para la Región 1 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; 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). 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 incursionó en los otros departamentos, contando en la actualidad con la totalidad de las PTA construidas y en funcionamiento.

Programa San Juan Separa-San Juan Recicla (2014/2015)

Mediante este programa, la Dirección de Residuos Sólidos Urbanos de la SAyDS suma a las acciones del PEGIRSU, las siguientes actividades: separación en origen de los RSU por los generadores debidamente capacitados; acopio de los materiales para la recolección selectiva en domicilios, comercios, industrias, etc. y en los denominados "Puntos Limpios" y "Estaciones Ambientales"; recolección selectiva en origen, transporte, y procesamiento en la PTA. Esta campaña tuvo como objetivos: mejora continua en la GIRSU y en las operaciones en el PTA; minimización de la cantidad de residuos a disposición final para optimizar la vida útil del relleno sanitario; reducción de los costos asociados al manejo de los RSU; disminución de los impactos ambientales; educación y participación ciudadana. Esta experiencia piloto comprendió solo a algunos barrios de los departamentos Pocito, Rawson, Rivadavia, Santa Lucía y Chimbas, los que representan en conjunto el 49,8 % de la población provincial [11]. Funcionarios

municipales de Chimbas afirmaron que se hicieron las pruebas solo en 3 de los 7 barrios anunciados por la provincia [12].

Campaña San Juan Separa- San Juan Recicla [13]: resultados y análisis de las encuestas realizadas

La campaña San Juan Separa- San Juan Recicla implicó pruebas pilotos de separación de residuos y campañas de concientización acerca de cómo hacerlo. En lo referente a los resultados de las encuestas realizadas a los vecinos se pudo constatar una superposición de campañas con objetivos similares (se realizaron paralelamente la campaña provincial ‘San Juan Separa-San Juan Recicla’ y la municipal ‘Chimbas Limpia’). Si bien ambas apuntaban a la separación de residuos, la segunda tenía un objetivo más específico: la separación de los residuos verdes (pasto y hojas) en bolsas verdes biodegradables distribuidas por el municipio. Esta simultaneidad de campañas generó confusión entre los vecinos al momento de contestar la encuesta. Varios de ellos creyeron que la encuesta era iniciativa del municipio, y estaba relacionada con la campaña municipal Chimbas Limpia.

Todos los encuestados contaban con un claro conocimiento de los días y horarios de recolección de los RSU, es decir, las respuestas obtenidas a la pregunta “¿cuándo y en que horarios pasan recogiendo la basura?” demostraron en su totalidad, que estaban informados al respecto.

Un dato relevante es el conocimiento previamente instalado que tenían los vecinos sobre la separación de residuos. Las encuestas arrojaron que la totalidad conocían que es útil separar los residuos. Se destaca en los resultados las respuestas a la pregunta de “¿por

qué considera relevante o de utilidad separar los residuos?”, y es ahí en donde se encontraron las mayores dificultades, por la falta de precisión y diversidad en las respuestas. Si bien la totalidad de los encuestados consideraba importante y/o útil separar los residuos, se obtuvieron respuestas de lo más diversas, observando una clara vinculación entre la idea de separación de residuos con los conceptos de contaminación y reciclaje. Ante la pregunta “¿el Municipio alguna vez les solicitó que separen los residuos?”, se obtuvo que más del 66 % de los vecinos respondió negativamente. Se estima que las causas de ello pueden ser: la necesidad de realizar previamente un diagnóstico de la zona, antes de iniciar una campaña para conocer que saben y entienden los vecinos sobre el tema; y la insuficiente difusión de las campañas que pesar de la entrega de la folletería. Las encuestas arrojaron resultados negativos, ya que más del 73 % de los vecinos respondió no conocer dicha política pública.

En la folletería se observaron falencias como la no diferenciación del público destinatario ya que para todos los departamentos incluidos en la prueba piloto fue la misma [14]: demasiado volumen de información y letra pequeña. La comunicación se entabla de manera unilateral, es decir, el mensaje provino del gobierno local al vecino, careciendo este de la posibilidad de expresar su opinión, realizar consultas, etc. Tampoco se previó realizar una instancia de trabajo focalizado en cada barrio (taller, reunión informativa) capacitando en qué consiste la separación de residuos y su importancia. La tarea de los canales de comunicación usados por el gobierno municipal no fue muy eficaz, ya que casi el 50 % de las personas respondió haberse enterado a través de otros medios.

Se estima que el gobierno local desempeñó un rol más bien pasivo y secundario, y según lo expresado por el 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 [15]. Hubo una nula participación de las OSCs de la zona, estas podrían haber sido nexos entre la provincia, el municipio y los vecinos, logrando un mayor involucramiento de la comunidad.

Políticas Ambientales Municipales [16]

La gestión municipal concretó las siguientes acciones y campañas durante el periodo bajo estudio: forestación, poda de árboles, campaña 'Chimbas Limpia', recolección de escombros y ramas, recolección de pilas y baterías en desuso, limpieza de costanera del río San Juan. Se subraya que la administración local está considerando licitar por primera vez el mantenimiento de plazas y espacios verdes, la limpieza de cunetas, poda y pintado de cordones; el riego continuaría bajo la órbita municipal [17]. El servicio de recolección y traslado de los RSU a la PTA está terciarizado a una empresa privada radicada en el departamento.

Algunas reflexiones y sugerencias

No existe a nivel municipal un área específica referida a la cuestión ambiental. La gestión de los RSU es competencia de la Secretaría de Servicios, sin normativa que le asigne sus funciones [18]. El gobierno no posee capacidad de cobro tributaria necesaria para afrontar con recursos suficientes estas funciones: ya que no se cobra una tasa específica por limpieza ni barrido. En las campañas emprendidas por municipio y provincia, se desaprovechó la oportunidad de entusiasmar e informar a los vecinos sobre

el tema. Se estima que algunos de los obstáculos que enfrenta el gobierno local son la falta de involucramiento y colaboración del vecino en la limpieza del departamento y la dificultad para modificar hábitos respecto al manejo de los RSU [19].

La educación es uno de los principales instrumentos para la promoción de la GIRSU, se considera conveniente promover acciones educativas orientadas a desarrollar valores y conductas favorables al cuidado del ambiente. Es imprescindible una estrategia de comunicación y difusión tendiente a concientizar a la sociedad. Respecto a la gestión ambiental en general, se estima apropiado que el municipio adopte métodos y aplique instrumentos que le permitan planificar, coordinar, ejecutar y evaluar acciones y políticas públicas ambientales. Sin dudas, las directrices brindadas por el gobierno provincial facilitan esta tarea. Las políticas ambientales municipales son, en su mayoría, acciones focalizadas – algunas coordinadas por la provincia y otras propiamente municipales – para abordar problemas puntuales [20].

Referencias citadas

Bauzá, Salvador (1972). *Autonomía Municipal en Curso de Municipalismo*. Buenos Aires: Universidad de la Plata.

CEPAL (2010). “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”. Disponible en http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_pdfs/csd-18/rims/LatinAmericaCarib-DocumentoPreliminarRIMLAC.pdf (visitada el 10 de febrero de 2015).

Betancourt, Diana y Santiago Torres (1994). “La gestión ambiental a nivel municipal: un modelo conceptual y el caso de San Pedro Sula, Honduras”. Disponible en

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30279/S9400162_es.pdf.

(visitada el 9 de diciembre de 2015).

Cravacuore, Daniel. (2013). “Gestión Pública a nivel local”. Clase 5 de Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas. FLACSO. Argentina.

Ghio, Yasmina, y otros. (2014). Políticas Públicas: una mirada desde el desarrollo territorial y local. Argentina: FLACSO.

Guimaraës, Roberto (2006). *Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (2007). Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Argentina: Ediciones CICCUS.

Municipalidad de Chimbas (2016). “Organigrama”. Disponible en <http://www.municipiodechimbas.gob.ar/organigrama.html> (visitada el 9 de diciembre de 2015).

Muriel, Rafael (2006). “Sistema de Gestión Ambiental Municipal”. *Revista Espacio de Reflexión y Comunicación en Desarrollo Sostenible*, N° 13.

Oszlack, Oscar y Guillermo O’Donnell (1982). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Disponible en <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf> (visitada el 9 de diciembre de 2015).

Salabain, Cristina (2009). “Construcción de Indicadores Ambientales (ILAC/ODM) en los países de América Latina”. Disponible en <http://www.cepal.org/deype/noticias> (visitada el 11 de diciembre de 2014)

Notas

- [1] Esta proposición fue tomada del constitucionalismo liberal, que lo recupera de la Teoría de Montesquieu (1748), quien ideó un sistema de pesos y contrapesos distinguiendo en la estructura del Estado tres órganos (comúnmente denominados 'poderes'): ejecutivo, legislativo y judicial´.
- [2] Son municipios de primera categoría aquellos que superan los 30.000 habitantes, de segunda categoría los que tienen entre 10.000 y 30.000, y de tercera los que poseen entre 2.000 y 10.000 habitantes. (art. 240, Constitución de la provincia de San Juan).
- [3] Censo de Población 2010. Resultados en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- [4] Relevamiento Agrícola 2006/2007, Departamento de Hidráulica, provincia de San Juan.
- [5] Relevamiento Agrícola 2006/2007, Departamento de Hidráulica, provincia de San Juan.
- [6] Creado por la ley de creado mediante la Ley de Promoción Industrial, durante el gobierno de Carlos Gómez Centurión (1971-1973).
- [7] Último Censo Económico. 2004/2005. http://www.indec.gov.ar/economico2005/inc_presenta.asp
- [8] Ley N° 8238, art.2
- [9] *Ibidem*, art.6
- [10] Decreto 001. Poder Ejecutivo. Enero 2011.
- [11] Fuente: Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la provincia de San Juan.
- [12] Información brindada por el Secretario de Servicios del municipio en entrevista (13/04/2014).
- [13] Datos recabados mediante encuestas a los vecinos de los barrios seleccionados para el Programa San Juan Separa-San Juan Recicla y la Campaña Chimbas Limpia.
- [14] La única diferencia entre los folletos de un departamento y otro, estuvo en la foto y en el mensaje de cada intendente municipal.
- [15] Información brindada por el Director de Asuntos de la Comunidad del municipio (27/01/2015).
- [16] Datos obtenidos de la página oficial del Municipio de Chimbas: www.municipiodechimbas.gob.ar.
- [17] Información dada por el Secretario de Servicios del municipio en entrevista (13/04/2014).
- [18] Entrevista al Secretario de Servicios del municipio de Chimbas.
- [19] Desde el área municipal encargada de la recolección de RSU, entienden que el principal problema es la poca colaboración de los vecinos. Información brindada por el Secretario de Obras.
- [20] Políticas focalizadas como la Campaña Fondo Limpio y Ordenado (en las Villas Mariano Moreno y 2 de Abril), la limpieza de la costanera del río San Juan y el acondicionamiento del Camping Municipal.