



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
SANTA FE, ARGENTINA

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios Entrerrianos.

Tesis - Maestría en Administración Pública

22/08/2017

Director: Lic. Pablo Presas

Alumno: CPN Mauricio Bach

ÍNDICE.

RESUMEN.....	3
1. CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN	7
2. CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO	14
3. CAPITULO 3: METODOLOGÍA.....	34
4. CAPITULO 4: DESCRIPCIÓN DE POLÍTICAS Y ACTORES INVOLUCRADOS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	40
4.1. Descripción y caracterización de los principales actores involucrados	40
4.2. Políticas públicas (y estrategias) en materia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, en los tres niveles estatales	43
4.2.1. Políticas y estrategias nacionales en materia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos.....	43
4.2.2. Políticas y estrategias provinciales en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos.....	48
4.2.3. Políticas y estrategias municipales (en la provincia de Entre Ríos) en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos	49
5. CAPITULO 5: INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA GIRSU EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.....	53
5.1.1. Descripción y análisis la política GIRSU. Análisis y evaluación de los criterios integralidad, coherencia y coordinación.....	53
5.1.2. Análisis de correspondencia de los objetivos formulados en el nivel nacional con los que surgen de los Planes, Programas o Proyectos formulados en el marco de la política GIRSU en los niveles estatales subnacionales.....	74
6. CAPITULO 6: ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA HETEROGENEIDAD DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES LOCALES EN EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y EXPECTATIVA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	85
6.1. Aspectos Institucionales.....	85
6.1.1. A nivel Provincial	86
6.1.2. A Nivel Municipal	89
6.1.3. Evaluación los avances de las propuestas presentadas, en el marco del plan provincial, respecto a los aspectos institucionales	95

*Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los
Municipios entrerrianos.*

6.1.4.	Resumen de las capacidades institucionales.....	98
6.2.	Aspectos Ambientales.....	100
6.2.1.	Barrido y Limpieza.....	102
6.2.2.	Recolección.....	103
6.2.3.	Separación.....	106
6.2.4.	Disposición Final.....	108
6.2.5.	Propuesta Presentadas.....	110
6.2.6.	Resumen de aspectos ambientales.....	113
6.3.	Relevamiento de aspectos sociales.....	116
7.	CAPITULO 7: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD INTERTEMPORAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES Y ACTIVIDADES QUE SURGEN DE LAS POLÍTICAS DISEÑADAS.....	121
7.1.	Dimensión Económica de la sostenibilidad de la GIRSU.....	121
7.1.1.	Ingresos de tributos relacionados con la gestión de los RSU.....	121
7.1.2.	Ingresos provenientes de la venta de materiales <i>recuperados</i>	125
7.2.	Dimensión Institucional de la sostenibilidad de la GIRSU.....	131
8.	CONCLUSIONES.....	147
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	156
10.	ANEXOS.....	160

RESUMEN

En el presente trabajo se plantea analizar el diseño, formulación y la implementación en los municipios de la Provincia de Entre Ríos del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos” .En una primera instancia, para este análisis, se establecen los objetivos definiendo como el principal la evaluación del desenvolvimiento de este Programa para lo cual se realiza un recorte, limitando el análisis geográfico al ámbito de la provincia de Entre Ríos. En este marco espacial determinado se aborda el proceso de diseño y formulación de esta política pública, con énfasis en la verificación del modo en que se analizan las cuestiones tales como: las dificultades de abordaje de políticas públicas centradas en lo sectorial porque las mismas demandan intervenciones multidimensionales; la relevancia en el planeamiento de políticas públicas de los conceptos de coordinación, coherencia e integralidad, etc . Estos aspectos operan como limitaciones o restricciones para el logro de los objetivos pretendidos en las políticas públicas.

Para alcanzar el objetivo general se proponen desarrollar objetivos específicos que intentan abordar los siguientes aspectos:1)Describir y analizar la política GIRSU y evaluar su correspondencia con los criterios integralidad, coherencia y coordinación; 2) Verificar el grado de correspondencia de los objetivos formulados en orden nacional con los expuestos como tales en los niveles estatales provincial y local; 3) Evaluar la incidencia de la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales en el grado de cumplimiento de las expectativas de los programas y proyectos; y 4) Verificar la sostenibilidad intertemporal de las políticas diseñadas.

De la revisión del *estado del arte* en la temática seleccionada, del material bibliográfico, de las entrevistas a informantes claves y la documentación relacionada con el objeto de esta investigación se intentan verificar las siguientes

hipótesis: 1) La **escasa integración vertical** y/o articulación de las distintas Agencias Ambientales relacionadas con la cuestión de los Residuos Sólidos Urbanos RSU; 2) La **heterogeneidad de las situaciones locales** - tanto en capacidad de gestión de los gobiernos como en las pautas culturales de la población - que –generalmente- no son registradas en los Planes y Programas con que se implementan las políticas definidas a nivel nacional, conspira contra una implementación eficaz, reduce el nivel de logro de metas y objetivos y habilita **reconfiguraciones subóptimas** y 3) El **financiamiento –tanto por sus características temporales como por su insuficiencia-** contribuye a la escasa sostenibilidad en el tiempo de las políticas ambientales.

Para este análisis se describe y analiza la política GIRSU sobre la cual se arriban a una serie de conclusiones respecto a los diferentes objetivos específicos definidos y las hipótesis planteadas. Para ello se evalúan los criterios integralidad, coherencia y coordinación de la política tomado como base el análisis el Plan Provincial haciendo hincapié en el diseño y la formulación, sumadas a las propuestas de intervención que fueran elaboradas. Con posterioridad se estudia el grado de correspondencia de los objetivos formulados por la normativa nacional en la medida que se replican en niveles estatales jerárquicamente inferiores mirando, allí se contrasta si los objetivos planteados en la normativa federal fueron respetados y contenidos en la propuesta provincial y municipal. A continuación se evalúa la incidencia de la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales en el grado de cumplimiento de las expectativas de los programas y proyectos. Para ello se analizan aspectos institucionales, ambientales y sociales de la provincia y los distintos municipios entrerrianos.

Por último se examina la sostenibilidad intertemporal de las políticas diseñadas, para ello se tiene en cuenta dos dimensiones la económica y la institucional. Para la primera se explora y estudia los principales recursos generados por la gestión de los RSU. Para la segunda se evalúa el marco legal-institucional junto con la

dotación y características de los recursos humanos y tecnológicos –actuales y previstos- en los distintos municipios.

A continuación se invita al lector realizar un recorrido que le permitirá hacer un análisis crítico de las distintas aristas de la política GRSU diseñada e implementada en la provincia de Entre Ríos.

*Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los
Municipios entrerrianos.*

1. CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

La temática ambiental surge en la década de los '70 como consecuencia del acelerado crecimiento económico registrado en los países industrializados durante la etapa de posguerra. Frente a este panorama los estados comenzaron a incluir el aspecto ambiental dentro de sus agendas. En los Años '80 se introduce un nuevo paradigma el concepto "desarrollo sustentable". Este concepto incorpora el tema de la equidad, tanto social como intergeneracional y plantea la necesaria articulación entre ambiente y desarrollo, colocando a la sustentabilidad ambiental en el tema central a ser considerado al momento de definir el modelo de desarrollo a seguir. En los años '90 en el marco de la negociación global sobre el desarrollo sustentable se instrumentan acuerdos y convenciones internacionales (Convención Marco sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre Cambio Climático, el protocolo de Kyoto entre otros), y además se crea el Fondo Mundial para el Ambiente Mundial manejado por el Banco Mundial. Por su parte Argentina comienza el nuevo milenio integrando los distintos foros internacionales sobre medio ambiente habiendo participado en la firma los distintos acuerdos y convenciones antes mencionados. También se registran avances en materia legislativa tales como las leyes de Bosques Nativos y General del Ambiente que establece la normativa para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Además se identifican algunos avances en legislaciones provinciales. No obstante estas acciones demandan continuidad y articulación entre los distintos niveles estatales y un manejo colaborativo de las distintas agencias implicadas. En los comienzos de la década del 2000 la política ambiental en Argentina estuvo bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente del Ministerio de Salud. En el año 2004 esta institución definió las "Bases de una agenda orientada a una Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad", partiendo de una descripción del estado de situación para proponer objetivos y líneas de acción que permitan materializar las políticas ambientales. A partir de la

descripción diagnóstica en este documento se define y propone una denominada “agenda ambiental sustentable para el crecimiento” en la que se exponen políticas públicas en el marco de una visión estratégica y as herramientas consideradas necesarias para ello. En relación con la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos releva la intensidad y extensión de la demanda originada en los niveles subnacional y local y propone conceder a la Secretaría respectiva de un plan -dotado de la flexibilidad necesaria- que permita registrar cuestiones de escala, de composición de los RSU, del soporte natural, de las condiciones socioeconómicas prevalentes de la población. En este marco, en el año 2005, la SAyDS elabora la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) que procura dar respuesta a los municipios, en tanto responsables directos de la gestión de RSU que no disponen de herramientas para enfrentar la problemática ambiental. Este documento establece los lineamientos conductores de la política ambiental, los objetivos, los propósitos, las líneas de acción y metas. Posteriormente fija para la implementación de las estrategias y los objetivos diferentes plazos, estipulando los de corto plazo para el año 2007, los de mediano plazo el año 2015 y los de largo plazo el año 2025. La implementación de esta política da origen al Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que se asocia a un Proyecto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - “Gestión de la Contaminación” que le permitirá contar con asistencia financiera y oficiar a la vez de marco de referencia técnico. A 10 años de la formulación de esta estrategia y de la puesta en marcha de las diversas acciones líneas de acción la gestión de los RSU no exhibe cambios significativos. Por el contrario, estudios recientes señalan la continuidad y crecimiento de los “basurales a cielo abierto” y la ausencia de prácticas de “Separación y reciclaje de residuos” entre en sus aspectos centrales.

En lo que respecta al tratamiento de los residuos en la Provincia de Entre Ríos no escapa, en líneas generales, a la situación planteada en párrafos anteriores descriptos en general al nivel nacional. Por este motivo la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, a fin de abordar esta problemática, lleva adelante desde 2013 el “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos

Sólidos Urbanos para la Provincia de Entre Ríos” financiado por Préstamo BID 1868/OC-AR. En una primera instancia se realizó el diagnóstico de la situación provincial donde se identificaron los principales problemas de GIRSU y con posterioridad se diseñó la política a implementar.

En el presente trabajo se analiza la integralidad, coherencia y coordinación del diseño del Plan, se intenta mostrar si los avances en la implementación del mismo siguen los lineamientos planteados en los objetivos establecidos en la formulación del mismo y si además son sostenibles en el tiempo.

En función a lo descrito anteriormente se comienza con el relevamiento y análisis del diseño, formalización y ejecución de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – GIRSU, un componente relevante de la problemática ambiental de la Argentina, tal como se lo considera en numerosos estudios y documentos¹, publicados desde principio de este siglo.

En temáticas de esta naturaleza, que suelen ser abordadas desde diversos niveles estatales (nacional, subnacional y local) en los cuales se generan políticas públicas -articuladas o no- para su formulación, implementación y ejecución se requiere establecer acuerdos interestatales, que se materializan mediante la firma de convenios específicos en orden *jerárquico descendente*, además del adecuado financiamiento..

Dado que en el caso Argentino las políticas públicas se originan – generalmente- en el Estado Federal, los Estados subnacionales se incorporan a esos procesos de políticas con un marco ya definido, precisamente por estos Convenios específicos, más aún cuando éstos se elaboran con participación organismos multilaterales de financiamiento. Esto se verifica también en los objetivos generales definidos para la GIRSU -tanto a nivel nacional como local-, dado que en los citados convenios se precisan con un alto grado de definición

¹ “Bases de una agenda orientada a una Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”. (2004). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (SAyDS). ; “Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)” (2005) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (SAyDS). ; “Lineamientos para una política ambiental nacional 2015-2019”. (2014). Fundación de Historia Natural Félix de Azara; Publicación: http://www.clarin.com/sociedad/problemas-ambientales-preocupan-argentinos_0_1150085244.html

tanto los objetivos generales como específicos y los roles previstos a para cada uno de los gobiernos subnacionales.

Siguiendo este recorrido institucional, los municipios, por la cercanía e inmediatez con la problemática abordada, resultan ser los responsables directos de las acciones que se prevén para materializar los objetivos propuestos por las políticas nacionales y provinciales. Estos se constituyen así en los principales responsables de la implementación de las acciones específicas que materializan estas políticas.

La gestión de esta política pública – la GIRSU – dado el entorno institucional y normativo de la Agencia Nacional responsable – el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS)-, se desarrolla en dos líneas de acción convergentes, a saber:

- La primera de ellas procura el financiamiento que demandan las actividades a implementar, para lo cual se acuerda un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, que participa en forma activa y relevante en la definición de todas las características de la política específica a proponer e implementar.
- La segunda línea de acción tiende a lograr el marco institucional necesario para la implementación de las políticas en cada jurisdicción y se despliega por medio de convenios específicos con los estados sub nacionales,.

Resumiendo entonces la materialización de esta política ambiental formulada por el organismo nacional comienza a plasmarse mediante la firma de un convenio específico con el BID y, a partir de allí, incorpora progresivamente a las distintas provincias participantes mediante la firma de convenios específicos. Una de ellas es la provincia de Entre Ríos que adhirió y formulo el denominado “Plan Provincial de GIRSU de Entre Ríos”, que actualmente se encuentra en proceso de implementación.

El presente trabajo toma como **objeto de estudio** el desenvolvimiento de este Programa para lo cual se realiza un recorte, limitando el análisis geográfico al ámbito de la provincia de Entre Ríos.

En este marco espacial determinado se aborda el proceso de diseño y formulación de esta política pública, con énfasis en la verificación del modo en que se abordan las cuestiones detalladas a continuación, que operan como limitaciones o restricciones para el logro de los objetivos pretendidos en las políticas públicas.

- Las dificultades de abordaje de políticas públicas centradas en lo sectorial que demandan intervenciones multidimensionales.
- La relevancia que en el planeamiento de políticas públicas tienen los conceptos de coordinación, consistencia e integralidad.
- Los límites de la identificación estandarizada de situaciones problemáticas en localidades y gestiones locales heterogéneas, particularmente en programas promovidos por el financiamiento internacional (*monocropping*, Evans).
- La centralidad que las acciones destinadas a la solución, o remediación, de los problemas confieren a los componentes materiales de la inversión (*intervenciones duras*) en detrimento de las *acciones blandas*.
- El proceso de reconfiguración/modificación/adecuación de los objetivos *originales* de las políticas públicas ambientales en la medida que los procesos de formulación e implementación atraviesan (o descienden en) los diversos niveles estatales.
- El *trade off* entre corto y largo plazo como una limitante de la jerarquización de objetivos estratégicos, particularmente en las agendas locales.
- La restricción financiera de los gobiernos locales para la implementación generalizada de las políticas ambientales indicadas (dispuestas o normadas) por gobiernos nacionales o subnacionales.

De lo anterior se desprende que los objetivos que procuran el diseño, formulación e implementación de la GIRSU están condicionados por la forma en que se aborden estas cuestiones. Cuando se analiza el grado de

cumplimiento de los objetivos (o antes de ello) se debe mencionar como operaron las limitaciones mencionadas más arriba). Para ello, amén del objetivo general señalado, este trabajo se propone desarrollar los objetivos a alcanzar en los siguientes aspectos:

- Describir y analizar la política de GIRSU y evaluar su correspondencia con los criterios integralidad, coherencia, coordinación y consistencia.
- Verificar el grado de correspondencia de los objetivos formulados en orden nacional con los expuestos como tales en los niveles estatales provincial y local.
- Evaluar la incidencia de la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales en el grado de cumplimiento de las expectativas de los programas y proyectos.
- Verificar la sostenibilidad intertemporal de las políticas diseñadas.

Hipótesis

De la revisión del *estado del arte* en la temática seleccionada y de las principales observaciones y conclusiones del análisis preliminar del material bibliográfico y la documentación relacionada con el objeto de esta investigación surgen algunas hipótesis, que se exponen a continuación:

- La **escasa integración vertical** y/o articulación de las distintas Agencias Ambientales relacionadas con la cuestión de los RSU genera relaciones e intercambios institucionales que habilitan reconfiguraciones de las políticas, planes, programas y acciones propuestos en el nivel nacional en la medida que la implementación y ejecución atraviesa los niveles provincial y local, de acuerdo con sus agendas particulares.
- La **heterogeneidad de las situaciones locales** - tanto en capacidad de gestión de los gobiernos como en las pautas culturales de la población - que –generalmente- no son registradas en los Planes y Programas con que se implementan las políticas definidas a nivel nacional, conspira

contra una implementación eficaz, reduce el nivel de logro de metas y objetivos y habilita **reconfiguraciones subóptimas**.

- El **financiamiento –tanto por sus características temporales como por su insuficiencia-** contribuye a la escasa sostenibilidad en el tiempo de las políticas ambientales.

2. CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO

La cuestión ambiental comprende una diversidad de aspectos de la vida social y económica de la población de un país. Configura además un horizonte en el que se perfilan los objetivos más genéricos que procura una sociedad y las políticas y acciones que se definen e implementan, en todos los aspectos del accionar público y privado, contribuyen en diversa medida a lograr - o a impedir - las metas existentes en el sendero que se dirige a hacia aquellos objetivos.

Es por ello que la problemática ambiental no es una cuestión más de la agenda gubernamental y social, sino que atraviesa el conjunto de las políticas públicas y las acciones gubernamentales, en todos los niveles estatales y también en las prácticas existentes en los agentes económicos y las conductas de la vida colectiva de los ciudadanos.

En la configuración de esta problemática, la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (en adelante GIRSU) tiene una relevancia especial. Es por ello que demanda de las políticas públicas ambientales el cumplimiento de pleno de criterios que aseguren la integración de la diversidad de actores involucrados y, a la par, la articulación y coordinación de múltiples acciones específicas concomitantes y concurrentes.

El abordaje de la temática del GIRSU demanda entonces el análisis de los diferentes enfoques de *políticas públicas* y de cómo se relacionan estos con la especificidad de la problemática abordada.

Vale entonces comenzar con las definiciones de las principales corrientes. Al respecto, Tamayo Sáez (1997:2) la define políticas públicas como “*el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios*”.

Ampliando el análisis señala que las políticas públicas constituyen un proceso o ciclo que comienza cuando un gobierno divisa la existencia de un problema y termina con la evaluación de los resultados de las políticas llevadas a cabo para resolverlo o, al menos, mitigarlo. Proceso este en el que identifica las siguientes fases:

- 1) Identificación y definición del problema,
- 2) formulación de las alternativas de solución,
- 3) adopción de una alternativa,
- 4).Implantación de la alternativa seleccionada y
- 5) evaluación de los resultados obtenidos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, dado el carácter recurrente de esta problemática, el proceso tiene un desenvolvimiento cíclico y, en muchos casos, las políticas públicas no se desenvuelven estrictamente de acuerdo con la secuencia expuesta. Es de destacar entonces la importancia que adquieren aquí los conceptos de *pertinencia, relevancia, integralidad y oportunidad*, que resulta imprescindibles para disminuir los riesgos de fracaso de la implementación de normas, procedimientos y acciones específicas.

Otros autores, **Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya** (2013: 77), coinciden con la periodización formulada, no obstante lo cual, a partir de estas etapas, realizan una desagregación más detallada. En la primera etapa le asignan una importancia central a la identificación en forma temprana la naturaleza del *problema* (o situación problemática) lo que conduce a reconocer su dimensión absoluta y relativa, su vinculación con otras problemáticas, la multiplicidad de causas que lo generan, la cantidad de involucrados sean los afectados – actuales, futuros o potenciales- como así también otros actores sociales, económicos, del tercer sector o gubernamentales, cuyas conductas o acciones –por acción u omisión- incidan en el desenvolvimiento de esta problemática. Esta descripción analítica contribuye a la elaboración de una agenda, que pueda ser asumida por actores públicos o privados, en la que se precisa el conjunto de factores que inciden en la transformación de una situación problemática incierta a fin de que se convierta en un problema abordable, para lo cual se pueden establecer objetivos de diverso alcance y explorar acciones, tanto estatales como de otros sectores, que se incluyan en la Agenda Gubernamental o la Agenda ampliada de la sociedad civil.

Siguiendo con estos autores, la etapa siguiente se centra en la identificación y construcción de opciones que exploran y analizan las *alternativas disponibles y viables* para afrontar el problema. En el mismo sentido se avanza en la identificación de probabilidades de alcanzar las metas propuestas, los riesgos actuales y futuros y, por último se procede a la relevar los resultados, en términos de beneficios esperados y el cómputo de los esfuerzos estatales y sociales que demandan las acciones previstas.

Puede definirse esta etapa como de evaluación *ex ante* de las opciones disponibles, a partir de la cual, se cuenta con mejor información, procesada y analizada, que facilite la adopción de una decisión mejor fundada.

Luego de este abordaje y de la adopción de una decisión se habilita una etapa de **implementación** que comprende el conjunto de acciones que conducen a materializar eficazmente los resultados esperados (y previstos en la decisión) con los cuales se alcanzarán –en forma plena o en mayor o menor medida- las metas y objetivos y la mencionada *política pública* ha previsto.

En medio de esta secuencia aparece una etapa entrada en la actividad de *evaluación*, que requiere tener en cuenta que y como evaluar y para qué fines.

Finalmente, estos autores agregan una etapa más - en rigor referida a la evaluación de procesos – que refiere a la actividad de ponderar los resultados de los monitoreos o la evaluación - que permite adoptar decisiones de continuidad, modificaciones o finalización de las actividades emprendidas.

Los autores previamente citados, en línea con los principales enfoques sobre el tema, afirman que las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se asignan recursos para ponerlos en práctica.

Estos proyectos constituyen la unidad más pequeña de desagregación para llevar adelante una acción y constituyen el punto de partida a partir del cual se integran los denominados Programas. De este modo los *Programas* agrupan aquellos proyectos cuyas metas y objetivos se orientan a resolver problemas de un área específica de políticas públicas. Por último, y en el mismo sentido, el conjunto de programas compone un determinado conjunto de políticas

públicas. En este mismo orden Cohen y Franco (2005:109) definen las políticas públicas como agregados de programas.

A partir de esta conceptualización preliminar de las políticas públicas y de su contenido puede ahora abordarse el conjunto de aspectos específicos de aquellas políticas públicas que se orientan a afrontar la cuestión ambiental. A este respecto, se consideran los enfoques formulados por diversos autores en relación con los componentes y atributos específicos a las mismas.

Rodríguez-Becerra y Espinoza consideran que estas políticas deben contener el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular.

Continúan afirmando que estas políticas se plasman por medio de determinados *planes* que implican recurrir a una amplia variedad de instrumentos. De allí que resulte necesario - a los efectos analíticos y prescriptivos - reconocer la secuencia y el recorrido que lleva de las *políticas*, primero a los planes, luego a los *instrumentos*. No obstante la importancia de esta precisión conceptual, las tres dimensiones señaladas se encuentran en la práctica – y también en buena parte del discurso en forma indiferenciada.

Los involucrados en la temática y la acción en políticas de protección ambiental afrontan – en formas muy variadas- y con una gran diversidad de estrategias la multiplicidad de problemas que componen esta temática. Así pueden percibirse –o centrar la actividad- en problemas diversos, desde el tratamiento de las nuevas regulaciones o la formulación y puesta en marcha de planes de acción detallados hasta la obtención de determinados permisos para la acción pública o privada o la creación de fondos para generar incentivos o promover actividades determinadas.

Los actores involucrados son diversos y, por ende, las respuestas a las demandas pueden provenir de fuentes muy diferentes. Algunas son diseñadas y establecidas por cuerpos legislativos; otras por agencias ambientales, de distintos niveles estatales, nacional, subnacional o local. Por último, existen iniciativas y respuestas que provienen de organizaciones de la sociedad civil.

Las temáticas también abarcan un amplio espectro de variantes, pueden estar dirigidas a prever o mitigar los daños ambientales, a conservar o restaurar un determinado ecosistema o a remediar un viejo problema. Otras respuestas se orientan a afrontar componentes del medio ambiente en el sentido estricto de la palabra (agua, bosques, aire, suelo).

Algunas acciones, en el marco de políticas públicas específicas, enfatizan determinados aspectos de la implementación y operación de las acciones previstas, procurando el tratamiento *transectorial*. (Rodríguez-Becerra y Espinoza; 2003:81).

En otro enfoque, por caso **Gligo**, se distinguen dos tipos de políticas ambientales – explícitas e implícitas – donde la diferencia se establece a partir de los organismos que las generan.

Así las políticas explícitas se formulan en los organismos centrales con competencia ambiental, mientras que las implícitas surgen en otros organismos o directamente en el poder central y son - casi siempre - decisiones relacionadas con el crecimiento económico. Como el horizonte de planeamiento de las políticas económicas (sectoriales, de empleo, de radicación industrial) suele ser el corto plazo, entran en conflicto con la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, que demanda un enfoque de medio y largo plazo (Gligo, 1997:51).

Otra conceptualización de políticas públicas ambientales explícitas e implícitas se encuentra en Rodríguez-Becerra y Espinoza (2003). Estos autores definen como políticas explícitas las que se formulan y publican en documentos oficiales aprobados o expedidos formalmente por algún organismo estatal y tienen como objetivo la protección ambiental, son las denominadas políticas nacionales y subnacionales sobre medio ambiente o las políticas que se refieren a recursos particulares como el agua, los bosques o el aire. Algunos elementos de la política ambiental explícita están formalizados, por medio de resoluciones administrativas, decretos, leyes o – incluso- las propias constituciones.

La denominación de *políticas explícitas* surge no sólo del hecho de ser formuladas y formalizadas en documentos de carácter público, sino en particular porque son concebidas con el propósito de proteger al medio ambiente.

Es por ello que también integran las políticas explícitas aquellas decisiones o medidas que se toman día a día como respuesta a problemas ambientales urgentes, o en razón de otras motivaciones, sin que hubiesen estado previstas en las formulaciones formales. Entre estas se cuentan, por ejemplo, algunas de las respuestas dirigidas a atender emergencias o desastres ambientales imprevistos; o también se cuentan algunas medidas para la protección ambiental surgidas para satisfacer intereses políticos de los gobernantes sin que ellas hagan parte de alguna de las políticas existentes.

Estos autores, en coincidencia con Gligo (1997), entienden que las *políticas implícitas* son aquellas decisiones que se toman en otros ámbitos o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente. Ellas pueden ser parte de acuerdos multilaterales o de políticas y legislaciones económicas y sociales de carácter general o sectorial sin que sus impactos ambientales hubiesen sido previstos o debidamente tomados en cuenta. Son políticas que pueden tener tanto consecuencias negativas como positivas para la protección ambiental, siendo el primero de los casos el más común (Rodríguez-Becerra y Espinoza, 2003:82)

En el caso particular a las políticas de GIRSU, como componente relevante de las políticas ambientales, los diversos enfoques teóricos se introducen en conceptualizaciones de naturaleza metodológica. A partir de ello se incorporan precisiones sobre *objetivos, instrumentos, resultados, impactos y procesos*, categorías estas que muestran similitudes, diferencias o solapamientos en las distintas definiciones ofrecidas.

Así, por caso, **García y Tena** (2006) consideran que la generación y gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) ocasiona una especie de «efecto externo en cascada», debido a la heterogeneidad de los agentes económicos implicados y la falta de un cauce de interacción económica entre ellos.

Desde que se extraen las materias primas y se transforman para producir los bienes de consumo, hasta que se generan los residuos -y tal vez se recuperen mediante alguna técnica de valorización - los RSU pasan de un agente económico al siguiente formando una cadena de transformación no necesariamente articulada de modo racional. Ninguno de estos agentes tiene, *per se*, incentivos para considerar los efectos de su actividad sobre los siguientes eslabones de la cadena. La corrección de estos fallos de mercado proporciona los principales objetivos de la política económica en este ámbito.

De acuerdo con estos autores, los objetivos específicos para el sector se pueden agrupar en dos bloques, el «upstream» (aguas arriba) y el «downstream» (aguas abajo), denominados así en función de la ubicación que tengan la secuencia de generación y tratamiento de los RSU. Así, los objetivos «upstream» refieren a las fases de producción y consumo, y los objetivos procuran la reducción del volumen de residuos y, a la par, favorecer el diseño y la utilización de productos cuyos residuos sean fácilmente reciclables. Mientras que en el caso del «downstream» los objetivos abordan la gestión de los residuos producidos y se orientan a conseguir métodos de tratamiento de características socialmente deseables.

Estos autores definen que los principales instrumentos de política ambiental están constituidos por los *de mandato y control* y los *de incentivos económicos*. Los primeros consisten principalmente en el establecimiento de normas y criterios legales de obligado cumplimiento para garantizar la práctica de acciones correctas en las distintas fases involucradas en la generación y gestión de los residuos. Por ejemplo son la prohibición de emplear determinados materiales en la producción de bienes. Los segundos persiguen el logro de los objetivos por cauces económicos en vez de por la exigencia directa. Ejemplo de estos son los tributos proporcionales a la cantidad de residuos generada y recogida, impuestos sobre el empaquetado de productos de consumo, incentivos a la recuperación y el reciclaje de productos. Sistemas de depósito y reembolso.

Por su parte, **Gutierrez e Isuani** introducen al debate una distinción relevante al considerar como una restricción importante para la implementación eficaz de

una política ambiental al señalar que la principal limitación no radica en la ausencia de normas ambientales sino en la falta de implementación y cumplimiento de las normas existentes. Citan al respecto el hecho de que la nueva ley de Gestión de Aguas no fue reglamentada aún, o bien casos de normas que fueron promulgadas y reglamentadas pero no implementadas (v.g. glaciares) y, por último, los casos en que implementa con criterios que llevan a un cumplimiento “por debajo” de los estándares establecidos por la nueva norma nacional (v.g. bosques nativos).

Esta carencia que se traduce en un bajo nivel de implementación y falta de cumplimiento de la legislación ambiental involucra a los tres niveles de gobierno (nación, provincia y municipios). Además señalan que la normativa de carácter federal es -en muchos casos- reformulada por provincias y municipios que tienden a reducir la exigencia de los estándares nacionales o - simplemente - a no cumplirlos. Además llegan a no implementar la propia legislación, en la medida que estas normativas locales tienen vigencia meramente formal, dado que su origen se remonta al cumplimiento de compromisos con los niveles provincial y nacional.

En este sentido afirman *“Dada su dependencia normativa, financiera y/o política respecto de los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales tienen escaso margen de maniobra más allá de las iniciativas provinciales o nacionales. Así las cosas, ¿cómo podría la política ambiental convertirse en una política de Estado, esto es, una política que cumple con sus objetivos declarados—tal como son formulados en la ley general del ambiente— a través de los sucesivos gobiernos? Una política de Estado requiere de “coherencia”, lo cual supone a su vez la subordinación de las diversas políticas en juego a una concepción estratégica de parte del Estado”.* (Gutierrez e Isuani, 2013: 325)

Vinculado a esta carencia (ISUANI, 2013: 22) señala que *“En ese sentido, no contar con una agencia ejecutiva dominante inhibe la coherencia y deja sin espacio material y simbólico para la orquestación de una visión integral sobre el ambiente. La ausencia una visión estratégica sobre el campo ambiental ha dejado sin chances cualquier expectativa de alcanzar cierta coherencia horizontal capaz de articular y dar convergencia a los objetivos de las diversas*

iniciativas impulsadas por los distintos actores estatales involucrados. Por su parte, la incongruencia manifiesta entre las aspiraciones contenidas en las normas generales y los dispositivos de gestión y los recursos dispuestos para ello, las han convertido en meros dibujos en el aire”.

Esta incongruencia vertical y el modo en que los sucesivos proyectos políticos han abordado la cuestión ambiental en la provincia han hecho que “a esas normas que se caracterizan por su generalidad (...) se le oponen las reglas pragmáticas, que por supuesto no se publicitan: la “participación” se restringe a los grupos directamente reclutados en el aparato partidario articulado a ciertos líderes; el “avance hacia el desarrollo sustentable” encubre en realidad un aggiornamiento de las condiciones de acumulación de determinados sectores empresariales, a los que se les permite tácitamente una pésima gestión ambiental, el “énfasis en la educación ambiental y comunitaria” encubre producción de discursos diluyentes de las contradicciones; la “defensa del ambiente sano” disimula la deficiencia de los controles del aparato estatal, la permisividad prebendaría con los sectores empresariales, que siempre negocian utilizando la oposición “ambiente/trabajo. (Sarlingo (2004: 364) en ISUANI, Fernando, 2013: 22)

Mientras tanto, **Avedoy** (2006) destaca que el caso particular de la GIRSU como un sector constituido por un variado conjunto de entidades con distintos tipos de roles y competencias, directas o indirectas, asociadas con la gestión y control de los residuos. Enfatiza aquí que el marco institucional que sostiene esta política se caracteriza por su disfuncionalidad, originada en la carencia de definiciones referidas a las estructuras de mando que no cuentan con funciones y atribuciones claramente establecidas.

Esto genera en la práctica una superposición parcial de roles, tanto en las competencias normativas como en las funciones de vigilancia y control. Como consecuencia de ello estas funciones no se efectúan a cabalidad o directamente se omiten al no estar claramente definidas las responsabilidades. A esto se suma la falta de mecanismos eficaces de coordinación entre los diferentes organismos e instituciones, lo cual en ocasiones se traduce en

confrontaciones institucionales debido a la concurrencia de atribuciones sobre una misma temática.

Estas descripciones de diversos autores muestra a la cuestión ambiental, particularmente las políticas sobre GRSU, como un campo edificado sobre una tradición marcadamente sectorialista, plasmada en estructuras organizativas y normas no siempre coordinadas que fueron siendo convalidadas a través de la acción u omisión de diversas gestiones gubernamentales, a lo largo de las últimas décadas.

La herencia normativa y su soporte organizativo e institucional dificultan la construcción de una institucionalidad ambiental integradora, no obstante lo cual en el orden nacional se observan avances que, empero, no resultan suficientes como para borrar aquella marca “genética”. Asimismo, la carencia de una visión integral del campo ambiental y el peso de lo sectorial torna lábil cualquier avance realizado. Debemos considerar que en sistemas de múltiples actores con altos requerimientos de consenso, los innovadores estarán en desventaja frente a los defensores del *statu quo* (Scharpf 1988) en ISUANI, Fernando, 2013: 22).

Por su parte **Lerda, Acquatella y Gómez** destacan las limitaciones de las políticas públicas para operar eficazmente en ambientes de creciente complejidad política y económica, doméstica e internacional. Argumentando que las políticas sectoriales “**no están debidamente integradas**”, por ejemplo hay algunas políticas macro de carácter emblemático que estarán en todo momento visiblemente integradas a la agenda pública, mientras que hay otras políticas sectoriales que, aun siendo importantes, solo reciben atención convencional. Las políticas sectoriales tampoco “**guardan adecuada coherencia interna**”, y por ello entienden que las autoridades sectoriales fijan objetivos o metas mutuamente incompatibles, o en términos más generales, no guardan una interrelación lógicamente consistente. Por último consideran que las mismas “**no se encuentran debidamente coordinadas**”, en relación a que los procesos, procedimientos e instrumentos de acción que son manejados de manera independiente y no sincronizada o, en términos más generales, sin la

debida sensibilidad por las interdependencias e interacciones que existen entre políticas sectoriales.

Estos autores destacan que la integración, coherencia y la coordinación de políticas sectoriales muy probablemente se *constituyan “en potenciales eslabones débiles de una larga cadena de relaciones y pasos que van desde la identificación de problemas de interés público hasta los resultados (con frecuencia, de baja calidad) que resultan de un conjunto de intervenciones públicas cuyo propósito es resolver el problema inicial”*. (Lerda, Acquatella y Gómez, 2003: 23)

En referencia al concepto de coherencia **Martínez Nogueira (2010)** se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores.

A criterio de este autor **la coherencia es previa a la coordinación**, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. Es una cualidad “vertical” que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política. Mientras que la coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas. La coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (governabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.)

Los problemas de coherencia y coordinación se originan en distintos momentos: la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios. Es en la ejecución y, por lo tanto, en la coordinación, es donde se manifiestan prioritariamente las restricciones y defectos de los diseños adoptados.

Otra de las dificultades –señaladas por este autor- radica en ciertas prácticas de diseño de las políticas ambientales, particularmente de GIRSU, fundadas en diagnósticos insuficientes e inadecuados, caracterizados por imprecisiones en las metas y los objetivos procurados, escasas previsiones respecto de escenarios alternativos que impiden identificar las implicancias diferenciadas en los periodos de, instrumentación e implementación de las diversas acciones. De este modo se introducen incoherencias que habilitan la aparición de interpretaciones diferenciadas por parte de los responsables de políticas que se suceden en la cadena de implementación y ejecución, con lo cual la eficacia de los resultados queda librada a diversas contingencias, a las iniciativas y la experticia local y –muchas veces- al azar.

Queda claro entonces la relevancia de estos conceptos de *coherencia* y *coordinación*. Para operativizarlos, este autor, propone incorporar precisiones sobre los conceptos: la *visión de futuro* y la *estrategia nacional*, de los que se derivan los *objetivos de gobierno* y de las *políticas públicas específicas*; las *estrategias sectoriales y organizacionales* y, por último, los *modelos organizacionales* y de *gestión*. Los primeros son requisitos para analizar la coherencia mientras que el último es de utilidad para hacer lo propio con la coordinación.

Dada la importancia de estas conceptualizaciones se expone la posición de diversos autores al respecto.

- **La visión de futuro y la estrategia nacional**

A veces se denomina visión a una apuesta estratégica de largo plazo que da sentido a los objetivos de las políticas (World Bank, 2004 en Martínez Nogueira (2010)). Esta apuesta excede a la mera enumeración de objetivos.

Su construcción es un proceso complejo, con participación, compromiso y construcción de acuerdos. Su verdadero valor consiste en su aceptación e internalización por los principales actores de la sociedad y no necesariamente debe estar formalizada y contenida en un documento.

La estrategia nacional se deriva de esta visión. Supone identificar cualidades duraderas como matrices básicas para las políticas que permitan dar sentido a

los criterios de decisión, combinando el cambio y la continuidad, articulando el futuro con el presente, los valores con las acciones, y los aportes de la sociedad y del estado. Campos de continuidad y de consistencia en las políticas en política exterior, ocupación territorial, protección de los recursos nacionales, construcción de recursos humanos y de capacidades, desarrollo de fuentes de innovación, inserción en el mundo y en los mercados, son sus dimensiones básicas. La estrategia debería desagregarse en estrategias integradoras, tanto a nivel territorial como social, con objetivos productivos y de inclusión y promoción social. Si está expresada en un documento, permite convertirla en referencia para la evaluación los avances.

- **Los objetivos de gobierno y de las políticas públicas**

Junto a la visión y a la definición estratégica, los objetivos de gobierno constituyen los parámetros críticos para la evaluación de la coherencia de las políticas. Traducen y operacionalizan la visión y la estrategia a través de la elaboración de planes de desarrollo y de gobierno. Procuran, en sus versiones más ambiciosas, su consistencia intertemporal, intersectorial e interregional, la articulación entre las problemáticas internas y los escenarios externos y la correspondencia entre objetivos, medios y restricciones.

Estas políticas constituyen orientaciones, reglas, marcos y criterios para la toma de decisiones sobre las actividades de gobierno. Su alcance difiere (nacional, sectorial, intersectorial, regional o interregional), así como su horizonte temporal.

La función de coherencia se refiere, por ejemplo, al análisis y seguimiento de los modos en que las políticas sectoriales responden a objetivos convergentes y referidos a la solución de problemas críticos, a cómo las políticas económicas y sociales se complementan para alcanzar metas de crecimiento y equidad y, a la vez, contribuyen a fortalecer la democracia, a cómo la política macroeconómica incide sobre los procesos microeconómicos o cómo las políticas de inversiones tienen en cuenta el equilibrio fiscal, la integración territorial y social, y la competitividad, incluyendo la definición de grupos o problemáticas de atención prioritaria en las políticas sociales. El desempeño de

esta función requiere órganos técnicos con fuertes entramados organizacionales, sectoriales y regionales.

- **Las estrategias sectoriales y organizacionales**

Las políticas públicas se expresan en instrumentos. Constituyen ordenamientos o actividades dirigidas a gobernar, regular o influenciar procesos sociales (Peters y Van Nispen, 1998 en Martínez Nogueira (2010)). Esos instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece distintas definiciones y tipologías de ellos.

Los trabajos en torno al análisis de políticas públicas específicas dejan interesantes enseñanzas sobre las relaciones entre sus contenidos y los mecanismos organizacionales de formulación y ejecución. Esas relaciones exceden la especificación de sus mandatos, responsabilidades y programas operativos. Estos son medios para reglar las acciones de cada institución y para asegurar su convergencia o complementariedad con los de otras agencias o instituciones. Más allá de los diseños formales, se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable a tener en cuenta para el análisis de coherencia de las políticas.

Si la coherencia se expresa en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas, conforme a la desagregación de estrategias y objetivos, y en desempeños efectivos, contribuyentes a la satisfacción de los mismos, la definición del modelo organizacional y de gestión y la efectividad de los incentivos utilizados pasan a ser cuestiones fundamentales.

El planeamiento estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas, preservando la coherencia. A un nivel operacional, la gestión por resultados es consecuencia de este alineamiento, dando articulación lógica a lo estratégico y operacional (Bryson y Roering, 1996, Arellano Gault, 2004 en Martínez Nogueira (2010)).

En primer lugar, el planeamiento sectorial debe permitir el alineamiento organizacional, dando sentido a las políticas a implementar y a las misiones a cumplir. Por consiguiente, este planeamiento tiene estas contribuciones si reflejan políticas explícitas y mandatos claros. Sin una definición precisa de los objetivos de política pública en materia sectorial, la incorporación de innovaciones de gestión organizacional es meramente simbólica (Roberts, 1993 en Martínez Nogueira (2010)). Es de señalar que esta condición de subordinación a las políticas muchas veces es incumplida, produciéndose como consecuencia que las organizaciones públicas desarrollen sus planteos “estratégicos”, pero sin satisfacer la coherencia vertical. A la vez, este fenómeno pone de manifiesto, dificulta o hace ilusorias las esperanzas de compatibilidad y de coordinación con las acciones de otras organizaciones públicas

Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos. Con frecuencia, el planeamiento estratégico es un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades. La independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario acentúa esta disyunción entre el ejercicio y la gestión.

Además, los objetivos del planeamiento estratégico deben formularse como aspiraciones sobre estados a alcanzar en tiempos definidos, de manera de permitir la evaluación de la gestión. Por último, dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados, este planeamiento no puede elaborarse en aislamiento, sino que debería ser una tarea compartida por aquellos que participan en una determinada red de políticas.

Por consiguiente, este instrumento de enorme potencial para provocar el alineamiento político-organizacional pasa a ser intrascendente y redundante cuando no existe un marco previo de coherencia y coordinación de políticas con objetivos claramente explicitados que la posibiliten.

- **Los modelos organizacionales y de gestión**

La coordinación de políticas debe satisfacer en primer lugar un principio elemental: la clara delimitación de competencias. Ello hace que la estructura del gobierno pase a ser una cuestión que si bien tiene elevados componentes técnicos, es de naturaleza estratégica.

A su vez, esa precisión de competencias y responsabilidades debe resultar del plexo de políticas adoptadas y de la evaluación de los requerimientos que éstas tienen en materia de actividades y tareas. Es decir, los objetivos y contenidos de las políticas deberían determinar los modelos de organización y de gestión, superando las rigideces propias de las inercias e inmovilizaciones institucionales.

Otros autores como **Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana (2013)** para analizar la coherencia de una política proponen la realización de una evaluación de diseño de la política pública. Consideran que la evaluación de diseño es aquella en donde se analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar.

Estos autores creen que las cuestiones básicas que se deben tener en cuenta se pueden agrupar en a) en lo que se denomina evaluación de racionalidad, donde se dan respuestas a aspectos relativos al contexto y la pertinencia respecto a la definición y orientación de los objetivos, y b) en lo que se conoce como evaluación de coherencia, tanto interna como externa.

En lo que respecta a la evaluación de la coherencia estos autores presentan dos ámbitos de análisis diferenciados:

- La coherencia interna, en la que se analiza y juzga, por una parte, la compatibilidad y las sinergias entre objetivos, y por otra parte, la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretenden alcanzar. En todo caso, será necesario considerar tanto los objetivos explícitos como los

implícitos dado que la pretensión es que sean alcanzados ambos, muchas veces más los segundos que los primeros. En definitiva, a través de la evaluación de la coherencia interna se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica en virtud de los “modelos de repercusión” (Osuna y Márquez, 2000 en Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana (2013)).

- La coherencia externa, en la que se analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención.

En referencia al concepto de coordinación **Repetto (2005)** la define como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto. (Repetto 2005 en **Repetto, F. y Fernández, J.P., 2012)**

Los objetivos que persigue la coordinación son: evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; reducir sus inconsistencias; asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia; atenuar el conflicto político y burocrático y Promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas.

El autor identifica tres planos en los que puede ser necesaria la coordinación: El plano horizontal intersectorial, el vertical interjurisdiccional y el vínculo con actores no estatales.

Respecto a la **coordinación intersectorial** entre distintos sectores estatales sugiere que se debe abordar en tres ámbitos, el de la decisión política, donde se construyen consensos y pactos que enfrentan la excesiva sectorialización

de la estructura administrativa; el de las organizaciones, donde se sitúan las alteraciones en las estructuras, mecanismos y procesos existentes y el ámbito operativo de las políticas, donde los cambios ocurren en los procesos de trabajo.

En relación a la **coordinación intergubernamental** hace referencia a cómo se decide, diseña y gestiona una política social (incluida su evaluación) en el marco de la descentralización. En este aspecto se considera importante determinar si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; qué atribuciones le caben a cada autoridad, qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción y en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y en la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009 en **Repetto, F. y Fernández, J.P., 2012**).

Los dos primeros aspectos analizan la coordinación entre áreas y niveles de gobierno. La **coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil** pone el acento en la necesidad de tener una gestión coordinada entre estos actores por considerarlo un aspecto clave para la promoción de redes intersectoriales locales. (**Repetto, F. y Fernández, J.P., 2012:)**

Por último **Carlos Acuña** destaca la importancia de la coordinación del accionar público, debido a que con ella se alcanza una mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas. Esto se debe a que la coordinación permite reducir los costos de intercambio entre jurisdicciones y organismos, que sin ella, muchas veces existen superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e inter-burocráticas. Pero aclara que en la actualidad se considera que la coordinación es necesaria pero insuficiente resolver problemas estructurales en nuestras sociedades.

Este autor considera que problemas estratégicos como los ambientales se caracterizan por una fuerte multicausalidad enraizada históricamente. Por ello coloca su foco en la relación entre “coordinación e integralidad”, dándole

importancia a las líneas de acción pública que enfrentan aspectos complejos tanto por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas. La multicausalidad hace referencia a los aspectos económicos, sociales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, etcétera. Cuando hace señala la integralidad a la que se enfrenta la multicausalidad considera que se deben tener en cuenta dos principios en su metodología de análisis y acción. El primero hace referencia a la necesidad de tomar distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. En segundo se refiere a las acciones integrales que demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante *mix* entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada.

Por último indica la necesidad de obtener accionar coherente, sistemático y sustentable temporalmente. La sustentabilidad intertemporal implica el eficiente uso de recursos escasos y consistencia en la visión sobre la sociedad a la que se tiende, esto es, sobre las prioridades y el orden temporal que enhebran un accionar estratégico de mediano-largo plazo.

Este autor considera la necesidad de contar con una coordinación de programas y políticas públicas, que resulte en un accionar coherente, integral y sostenido en el tiempo sobre los problemas estructurales que minan la equidad y el desarrollo en nuestras sociedades (Acuña; 2010:9).

El análisis de la política GRSU, por tratarse de uno de los principales problemas ambientales en la provincia de Entre Ríos, se caracterizan por una fuerte multicausalidad ello coloca su foco en el análisis de la **integralidad de la política**, la evaluación de la **coherencia** (*interna y externa*), y por último consideran si las mismas **coordinadas**. También resulta relevante evaluar si esta política ambiental cuenta con normas de regulación en los distintos niveles de gobierno y si se están cumpliendo e implementando. Además se pretende verificar si la normativa de carácter federal mantiene sus estándares en la provincia y los municipios, vale decir si no tienden a reducir la exigencia o a no

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

cumplirlas. *Se considera que para que un política pública resulte se eficiente y eficaz se debe contar con un accionar coherente, integral y coordinado.*

3. CAPITULO 3: METODOLOGÍA.

El Estado Nacional ha fijado el objetivo de orientar la acción de los gobiernos provinciales y municipales hacia una gestión integral de los RSU generando, a partir del año 2005, una Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). La implementación de esta política ha dado origen al Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, que se asocia a un Proyecto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - "Gestión de la Contaminación" que le permitirá contar con asistencia financiera y oficiar a la vez de marco de referencia técnico. En una primera instancia, para este análisis, se establecen los objetivos definiendo como el principal la evaluación del desenvolvimiento de este Programa para lo cual se realiza un recorte, limitando el análisis geográfico al ámbito de la provincia de Entre Ríos. Se selecciona esta Provincia porque entre los años 2013-2015 se elaboro el "Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Provincia de Entre Ríos", y es de mi interés abordar el proceso de diseño y formulación de esta política pública, con énfasis en la verificación del modo en que se analizan las cuestiones tales como: las dificultades de abordaje de políticas públicas centradas en lo sectorial porque las mismas demandan intervenciones multidimensionales; la relevancia en el planeamiento de políticas públicas de los conceptos de coordinación, coherencia e integralidad, etc.

Los criterios metodológicos adoptados en el presente estudio se adecuan a los de tipo exploratorio y descriptivo, en línea con los señalado por Cea D'Ancona, que considera que el estudio puede tener un inicio de carácter exploratorio para posteriormente continuar con una naturaleza descriptiva.

Para Mendioca (2003) este tipo de investigaciones *"colocan al investigador frente a un objeto de estudio el cual será descripto y obligan a la medición de*

las variables que entran en juego. Esta medición podrá ofrecer un estado de situación de las variables sin profundizar las relaciones que se establecen”.

A modo resumen se puede afirmar que se recurre a técnicas de análisis *cualitativas y cuantitativas*. En cuanto al análisis cuantitativo se hace presente fundamentalmente a la hora de realizar la caracterizaciones de la Provincia y sus Municipios, mientras que las herramientas cualitativas permite identificar aquellas particularidades de la política ambiental –GIRSU- y los actores involucrados.

Se apela a la utilización de fuentes documentales y estadísticas y, para los aspectos específicos del objeto de estudio, a fuentes primarias. Como parte del análisis documental y estadístico, se realiza una revisión de la bibliografía existente y de la documentación y la normativa emanada de los distintos organismos públicos y privados intervinientes, a investigaciones realizadas en libros y revistas.

Como parte del análisis cualitativo se realizan entrevistas a actores calificados responsables públicos de las políticas- y a expertos en la temática abordada.

Mientras que el análisis cuantitativo se utiliza para caracterizar los principales atributos de los aspectos económicos, ambientales, sociales e institucionales. Para realizar este análisis se toma una muestra de los 78 Municipios que conforman la provincia de Entre Ríos. Para que ella sea representativa se seleccionaron 33 municipios agrupados por tramos, de acuerdo la categorización institucional-legal, los tramos censales según población y viviendas (DEC-INDEC) y la pertenencia regional

Para la categorización institucional-legal se tuvo en consideración la normativa provincial (La ley de Régimen Municipal N° 10 027) que agrupa a las jurisdicciones de la siguiente manera:

- Municipios de Primera Categoría, los que cuentan con más de 5000 habitantes.
- Municipios de Segunda Categoría, los que cuentan con más de 1500 habitantes y menos de 5000 habitantes

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

- Juntas de Gobierno, las jurisdicciones territoriales que cuentan con más de 200 habitantes y menos de 1500 habitantes.

Tabla 1 Entre Ríos. Municipios ordenados por rangos de habitantes

Municipios	Seleccionados		Total		Participación de los Seleccionados / totales	
	Cantidad	Población	Cantidad	Población	Cantidad	Población
total	33	1.004.442	78	1.144.832	42%	87%
1.500 < 5.000	8	26.128	45	113.063	18%	3%
5.001 < 10.000	4	37.929	12	94.200	33%	4%
10.001 < 20.000	9	141.705	9	141.705	100%	14%
20.001 < 50.000	8	238.884	8	238.884	100%	24%
50.000 < 100.000	2	156.845	2	156.845	100%	16%
> 100.000	2	400.145	2	400.145	100%	40%

Fuente: Elaboración Propia

La muestra representa el 87% de la población de la provincia y los municipios seleccionados se describen a continuación:

Tabla 2 Municipios ordenados por rangos de habitantes

Nº	Municipio Seleccionados	Población
1	Paraná	247.863
2	Concordia	152.282
3	Gualeguaychú	83.116
4	Concepción Del Uruguay	73.729
5	Gualeguay	43.009
6	Chajarí	34.848
7	Villaguay	34.637
8	Victoria	31.842
9	La Paz	25.808
10	Colon	24.835
11	Nogoyá	23.702
12	Crespo	20.203
13	Diamante	19.930
14	San José	18.178
15	Federal	18.015

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Nº	Municipio Seleccionados	Población
16	Santa Elena	17.883
17	Federación	17.547
18	Rosario Del Tala	13.723
19	San Salvador	13.228
20	San José De Feliciano	12.084
21	Villa Elisa	11.117
22	Basavilbaso	9.742
23	Viale	9.641
24	San Benito	9.324
25	General Ramírez	9.222
26	Villa del Rosario	3.973
27	Ibicuy	4.900
28	Oro Verde	4.333
29	Villa Paranacito	4.215
30	Ubajay	3.507
31	General Campos	3.149
32	Colonia Avellaneda	3.084
33	Ceibas	1.773
Total		1.004.442

Fuente: Elaboración Propia en base a datos proporcionados por el Censo 2010

Posteriormente y a fin de dar un análisis detallado de la forma en que se materializan las variables que permiten verificar las hipótesis planteadas, se describen las metodologías utilizadas para cada caso.

- En cuanto a la **verificación de la escasa integración vertical** y/o articulación de las distintas Agencias Ambientales relacionadas con la GIRSU se analiza por un lado los criterios de integralidad, coherencia y coordinación. Para ello se apela al análisis documental del diagnóstico realizado en el Plan Provincial y en los proyectos ejecutivos formulados (integralidad), se revisó la Ley Provincial GIRSU formulada en el marco del Plan donde se observa la coherencia de los objetivos planteados con las líneas de acción definidas en la misma y se estudiaron además las atribuciones establecidas en las orgánicas de los distintos Ministerios provinciales en el marco de la política GIRSU, por último se coteja a través de revisión documental y entrevistas a informantes claves la coordinación de la política GIRSU tomando como base para el análisis a la Secretaría de Ambiente Provincial y su relación con las distintas

jurisdicciones administrativas provinciales – plano horizontal-, y con los diferentes niveles de gobierno (nación-provincia-municipio) y actores no estatales -plano vertical-.

Por otro lado se evalúa si los objetivos formulados en las políticas GIRSU a nivel nacional se sostienen en los Planes, Programas y Proyectos que fueron diseñados en los niveles subnacionales o se produjeron reconfiguraciones. Para ello se verifica la congruencia de leyes existentes a nivel nacional² con la definida a nivel provincial³ y las ordenanzas sancionadas en municipios seleccionados. También se realiza un análisis cuantitativo que permite apreciar el avance de la aprobación de normativa GIRSU a nivel municipal complementándolo con entrevistas a informantes claves.

- Para analizar la “**heterogeneidad de situaciones que** no son registradas en los Planes y Programas con que se implementan las políticas definidas a nivel nacional y se van reduciendo el nivel de logro de metas y objetivos y habilita **reconfiguraciones subóptimas** en los niveles subnacionales” se toma para las observaciones tres variables a saber: los aspectos institucionales, los ambientales y los sociales. Para los primeros se relevan las capacidades institucionales a nivel provincial y municipal de los organismos encargados de implementar la política GIRSU, para ello se analiza la normativa sancionada a raíz del Plan, información cuantitativa relacionada con la disponibilidad de áreas específicas para gestionar la GIRSU y personal afectado a la actividad. Además se evalúa el diseño realizado en el plan provincial en referencia al modo de gerenciamiento y la estructura institucional de los cuatro proyectos seleccionados Para observar los aspectos ambientales toma como base a información generada en el Plan provincial referida a las distintas etapas de la GIRSU – Barrido y Limpieza, Recolección, Separación y Disposición Final- realizándose un análisis cuantitativo complementándolo con entrevista a informantes claves. Por último para

² Ley nacional N°25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios

³ Ley Provincia de Entre Ríos N° 10.311 de Gestión de Residuos Domiciliarios

los aspectos sociales se expone información cuantitativa relacionada con la existencia de recolección informal mostrando un mapa de la situación en los distintos municipios, y se realiza una caracterización de la articulación entre ONG y Municipio de las dos localidades más importantes de Entre Ríos (Paraná y Concordia).

- Para verificar la **escasa sostenibilidad en el tiempo** de las políticas ambientales se analiza por un lado los aspectos económicos teniendo en cuenta los ingresos tributarios generados por los municipios en relación a la gestión de residuos y también los ingresos provenientes de la venta de material reciclado. Por otro lado se evalúan los aspectos institucionales para ello se tiene en cuenta Aspectos normativos, Organizacionales Disponibilidad de Recursos Humanos y Nivel de servicio GIRSU. En ambas variables se utiliza información cuantitativa que sistematizándola permite obtener conclusiones al respecto.

4. CAPITULO 4: DESCRIPCIÓN DE POLÍTICAS Y ACTORES INVOLUCRADOS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

4.1. Descripción y caracterización de los principales actores involucrados

En el ámbito geográfico e institucional que comprende tanto las actividades de generación de RSU como la gestión de los mismos interviene una multiplicidad de actores, públicos - de los distintos niveles estatales - , privados, del tercer sector e, incluso, organismos multilaterales de financiamiento.

En el nivel nacional, el responsable institucional máximo en relación con todos los temas ambientales es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS). Un aspecto de esa temática, la política GIRSU, está a cargo de la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional que cuenta, a su vez, con un organismo específico que tiene a cargo la coordinación de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos .

En relación con este nivel institucional, el acuerdo de préstamo celebrado por el MAyDS con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la implementación del “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos - Préstamo 1868/OC-AR”, introdujo a este organismo en el proceso de diseño, formulación y gestión de las políticas específicas como un actor calificado.

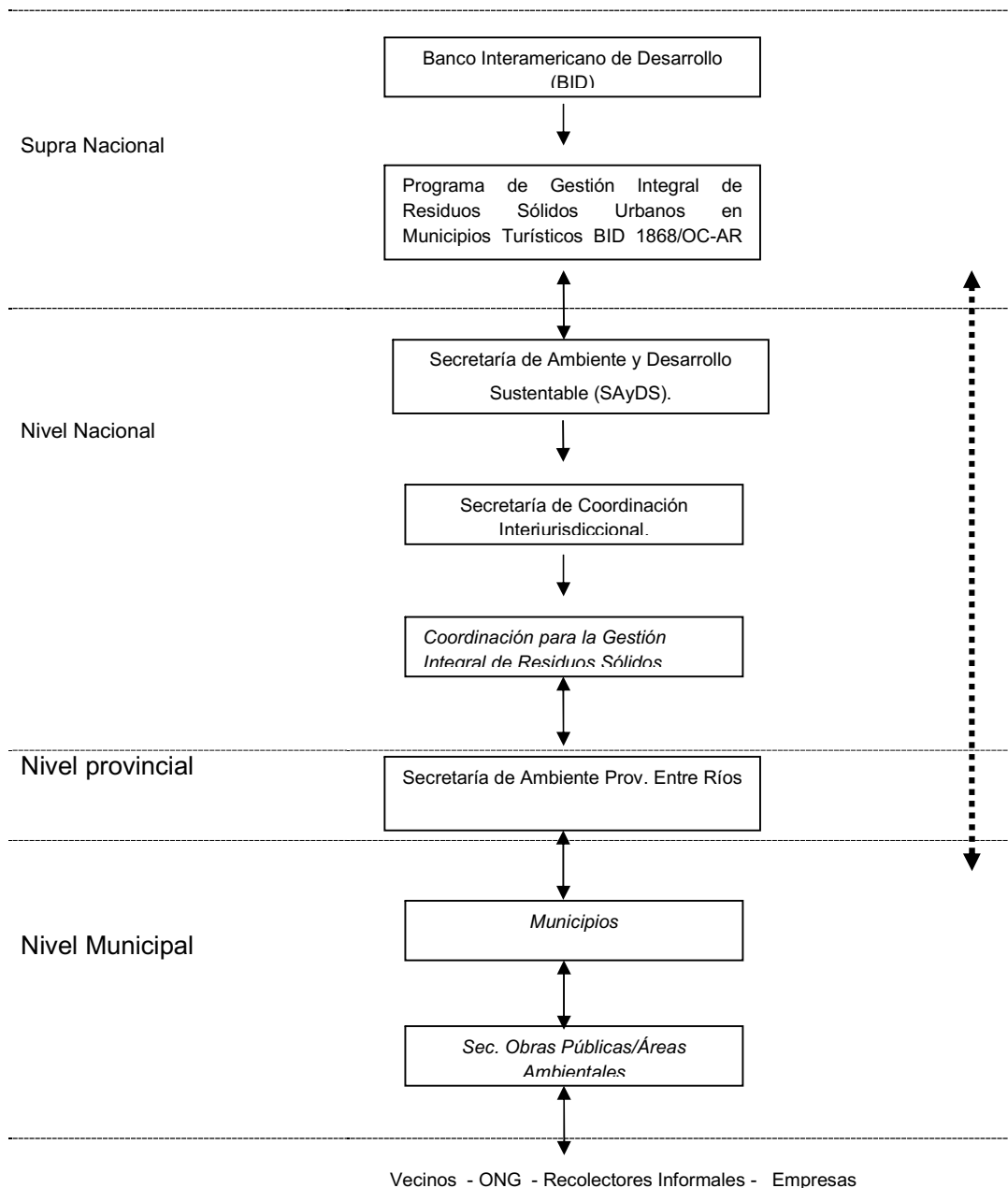
En el nivel subnacional, en este caso, la Provincia de Entre Ríos, las políticas ambientales están en la órbita de la Secretaría de Ambiente que, interviene activamente en guiar las actividades y políticas en materia de gestión de residuos.

En el terreno estatal, por último, se encuentran los gobiernos locales que son los principales responsables de materializar buena parte de las actividades que surgen de las definiciones políticas en términos de gestión de residuos.

En el ámbito del tercer sector, fundamentalmente en el área geográfica de Entre Ríos, se encuentran vinculadas con la temática de los RSU algunas pequeñas organizaciones tales como ONG locales o los denominados EcoClubes, como así también organizaciones informales provenientes de estudiantes secundarios y primarios.

Mientras que las entidades de carácter privado aparecen con diversos niveles de protagonismo en el proceso de recuperación, acopio y comercialización de materiales reciclables. En este espacio conviven pequeñas empresas con diverso grado de formalidad, desde acopiadores/comercializadores con desarrollo regional hasta cooperativas que trabajan en plantas de separación y recolectores informales.

Ilustración 1 – Mapa de Actores



Fuente: Elaboración Propia

4.2. Políticas públicas (y estrategias) en materia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, en los tres niveles estatales

4.2.1. Políticas y estrategias nacionales en materia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

El Estado Nacional ha reconocido la necesidad de llevar adelante una gestión integral de los RSU a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Para ello se ha fijado el objetivo de orientar la acción de los gobiernos provinciales y municipales hacia una gestión integral de los RSU generando, a partir del año 2005, una Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

La ENGIRSU expone el marco conceptual, identifica desafíos y oportunidades, y propone líneas estratégicas⁴ de actuación para todo el país, entre las que se destacan las siguientes:

- reducción y valorización de los residuos sólidos urbano;
- disposición final de residuos sólidos urbano en forma sostenible;
- clausura de basurales a cielo abierto;
- reciclado y recompra de materiales procesados;
- recopilación, procesamiento y difusión de información; y
- comunicación y participación.

La ENGIRSU pretende extender la gestión integral de los residuos sólidos urbanos a todo el país y lograr el cierre de todos los basurales a cielo abierto, además de lograr reducciones significativas en el volumen de residuos generados, y la aplicación de mecanismos de información y comunicación eficientes entre los niveles gubernamentales y no gubernamentales del sector.

⁴ Ver

Anexo 1 Definición de políticas, objetivos, propósitos, líneas de acción y metas de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)”

La ENGIRSU prevé incentivar la toma de decisiones y acciones a nivel municipal y provincial, a través de asistencia técnica y financiera proporcionada por la Nación.

Institucionalmente esta política es llevada adelante por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y se articula con los restantes niveles estatales a través de la *Coordinación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional. Los objetivos generales de la *Coordinación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos* son los siguientes:

- Implementar la denominada Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, mediante la complementación de recursos técnicos y financieros.
- Articular con otras áreas del Gobierno Nacional, Provincial y Municipal lo relativo a la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.
- Brindar apoyo técnico financiero para la elaboración e implementación de Planes Provinciales y Municipales para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, impulsando el desarrollo de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto.
- Asistir técnicamente a los requerimientos del Componente de Residuos Sólidos Urbanos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en la materia.
- Realizar el seguimiento y control de los trabajos que en materia de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos se realicen en el ámbito de la Secretaría.
- Fomentar la creación de nuevas oficinas locales de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos destinadas a llevar adelante los Planes Provinciales y Municipales en el marco de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, y fortalecer mediante una sólida articulación, las oficinas locales existentes.

- Identificar, analizar y evaluar el estado de situación en las distintas jurisdicciones en lo relativo a la gestión de Residuos Sólidos Urbanos, considerando sus circunstancias y particularidades.
- Propiciar la creación y desarrollar el Observatorio Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, a los fines de promover la formación, información y comunicación ambiental y las políticas vinculadas con el desarrollo sustentable en la materia.
- Confeccionar los instrumentos necesarios para procesar la información que asegure la sostenibilidad ambiental, social y económica de la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

Para el cumplimiento de estos objetivos esta dependencia se lleva adelante dos proyectos:

- Proyectos para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con Financiamiento Internacional
- Programas Municipales para la Gestión Integral de RSU

En el marco de los Proyectos para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con Financiamiento Internacional se implementan Planes Provinciales denominados Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PPGIRSU). Este proyecto es llevado adelante con el financiamiento del Programa BID 1868/OC-AR. Se han realizado en las provincias de Santa Cruz, Chubut, Santa Fe, Mendoza, Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco **y Entre Ríos**. Actualmente, se encuentran en desarrollo los PPGIRSU de las provincias de Catamarca, Formosa y Río Negro. Los mismos son elaborados por empresas consultoras que demuestran experiencia sólida en el sector de residuos, las mismas que trabajan en constante interacción con la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) y la Provincia.

El objetivo general de estas consultorías es formular los PPGIRSU a 20 años, identificando lineamientos, acciones y políticas para lograr el ordenamiento y la mejora de la GIRSU en la respectiva Provincia. En el marco de dicho programa fue el realizado en la provincia de Entre Ríos el Plan Provincial que se describe

en el próximo punto. En la Tabla 3, se detallan los principales productos de los PPGIRSU.

Tabla 3 Principales Productos a Obtener de los PP

Productos	Objetivo principal
1- Diagnóstico	Relevar información de campo y secundaria, para elaborar una línea de base de situación general de la provincia, y específicamente de la GIRSU a nivel municipal y provincial.
2- Estudio de Generación y Caracterización de los RSU	Generar información primaria en cuanto a las características de los RSU en localidades de diferente tamaño. Estudiar cantidad y calidad según normas internacionales.
3- Lineamientos Estratégicos y de Políticas de GIRSU	Elaborar la política de GIRSU provincial, según el escenario detectado en el diagnóstico, enriquecida y consensuada en un taller con participación de los municipios y la provincia. Se elabora concretamente definida a través de objetivos, metas, acciones, indicadores, etc.
4- Identificación de soluciones. Priorización de localidades a intervenir.	Estudiar soluciones a la problemática encontrada, a través de un análisis territorial. Distinguir las posibles soluciones regionales de aquellas que requieren solución individual. Priorizar las localidades a intervenir mediante la realización de un proyecto ejecutivo, y elaborar recomendaciones para el resto de las localidades.
5- Estudio de alternativas de los proyectos priorizados	Realizar un estudio de alternativas para cada solución priorizada, teniendo en cuenta criterios técnicos, ambientales, sociales, institucionales y económicos.
6- Diseño de Proyectos Ejecutivos	Diseñar los proyectos ejecutivos en base a la alternativa seleccionada para cada caso priorizado. Deben incluir EIAS, PGAS, subproductos asociados y especificaciones técnicas para los documentos licitatorios.
7- Adecuación del Marco Normativo	Realizar una propuesta de adecuación del marco normativo, identificando vacíos y superposiciones, para adaptarse a los lineamientos de GIRSU propuestos y a las regionalizaciones a realizar.

Fuente: <http://www.ambiente.gob.ar/?idarticulo=13396>

El Programa BID 1868/OC-AR tiene por finalidad apoyar la sustentabilidad ambiental del turismo en los municipios turísticos de Argentina. El propósito del Programa es la gestión de los residuos sólidos en municipios turísticos, mediante proyectos que: implementen soluciones técnica, ambiental y financieramente viables; fortalezcan las capacidades de los municipios para que puedan ejercer efectivamente sus competencias en materia de gestión de residuos; y amplíen la conciencia y participación de las comunidades locales en esta materia..

Este Programa está organizado en dos Subprogramas, : Subprograma 1: municipios colindantes con Parques Nacionales, Áreas y Reservas Naturales Protegidas, Nacionales y Provinciales, los cuales atraen la totalidad de los turistas que visitan la zona y por lo tanto son la fuente claramente diferenciada de los residuos incrementales que deben atender los respectivos municipios; y Subprograma 2: otros municipios turísticos, que contienen diversos atractivos turísticos en su interior, de manera que las fuentes de generación de residuos incrementales están dispersas y no son fácilmente discernibles. Dentro de este

último Subprograma se ejecuto en la provincia de Entre Ríos el Plan Provincial.

Se diferencian entre si por el grupo beneficiario y el Organismo Ejecutor: Secretaría de Turismo de la Nación - SECTUR es el ejecutor del Subprograma 1, y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable SAyDS, hoy MAyDS, es el ejecutor del Subprograma 2.

Los productos esperados del Programa fueron los siguientes:

- estudios de factibilidad y diseños finales;
- construcción de nuevos rellenos sanitarios que respondan a altos estándares de calidad ambiental;
- cerrar y cubrir basurales a cielo abierto que actualmente contaminan el agua y paisaje en zonas de atractivo y afluencia turística;
- asistir en la identificación y contratación de servicios privados para la operación de los rellenos sanitarios financiados por el Programa;
- entrenar funcionarios de las unidades encargadas de la gestión de RSU en los municipios participantes; y
- ejecutar campañas de concientización y actividades de participación comunitaria en la totalidad de los municipios beneficiarios. .

El Programa se dirige a remediar problemas de manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos que causan impactos de contaminación del paisaje, agua, aire, suelos y sistemas naturales asociados a zonas de alto atractivo turístico. Las zonas cubiertas por el Programa son fundamentalmente rurales y la población de los Municipios participantes en general es de bajos ingresos; dichos municipios. Son responsables no solamente de la disposición de los residuos sólidos generados por su población permanente, sino también de aquellos generados por la población itinerante de turistas.

Los proyectos de gestión integral de residuos sólidos son identificados y propuestos por los municipios beneficiarios, y canalizados por las Secretarías responsables por turismo (SECTUR) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable (MAyDS). Estos Organismos evaluaban las propuestas presentadas

por los municipios, y prepararán los respectivos diseños y pliegos de licitación. Para los proyectos así diseñados, estos Organismos serán responsables de la ejecución del Programa, incluyendo la construcción y supervisión de las obras, y transferirán las obras construidas a los Municipios beneficiarios.

Los Municipios serán responsables de cubrir los costos de operación, mantenimiento y futuras inversiones de las obras construidas con financiamiento del Programa, para lo cual utilizarán recursos provenientes principalmente del cobro del servicio de disposición final.

4.2.2. Políticas y estrategias provinciales en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos

La Provincia identificó la problemática existente en materia de gestión integral de los RSU en la mayoría de los municipios que conforman su geografía y reconoció la necesidad de generar una política en esta materia a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Para el desarrollo de la estrategia sobre esta temática gestionó ante el MAyDS el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PPGIRSU). Dicho Plan en Entre Ríos se llamo “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Provincia de Entre Ríos”, este tenía como principal objetivo definir una estrategia provincial en materia de gestión de residuos para los próximos 20 años.

La coordinación de esta actividad fue llevada adelante por la Secretaría de Ambiente provincial con el apoyo financiero del MAyDS a través del Programa BID 1868/OC-AR – Subprograma 2. La elaboración del plan se materializó entre los años 2013 -2015 arrojando como resultado los siguientes productos:

- Diagnostico sobre la situación del GIRSU en la provincia.
- Estudio y caracterización de los RSU en los municipios entrerrianos.
- Definición de los lineamientos estratégicos y políticas GIRSU.
- Priorización de lugares donde realizar la intervención, estudio de alternativas y formulación de cuatro proyectos, de los cuales tres de

ellos fueron regionales con centro en las localidades de Paraná, Concordia y Santa Elena, y uno en la localidad de San José.

- Diseño de 4 proyectos ejecutivos para las regiones y localidades citadas en el punto anterior.
- Elaboración de proyecto de Ley GIRSU que se materializó a través de la ley 10311 del año 2014.

En la actualidad se encuentran en proceso de implementación los cuatro proyectos diseñados, todos con un incipiente nivel de avance. En el caso de la creación del marco normativo, el Estado Provincial sancionó y promulgó la Ley GIRSU en el año 2014, no obstante cabe señalar que su vigencia no generó impactos relevantes hasta el momento.

4.2.3. Políticas y estrategias municipales (en la provincia de Entre Ríos) en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos

Los Municipios son las instituciones públicas encargadas de ejecutar en *el terreno* la mayor parte de las políticas en materia de gestión de residuos. De allí la importancia de relevar y analizar los formatos y las características con que estas organizaciones abordan el diseño y la implementación de las mismas.

Una de las variables que permite apreciar el progreso en políticas vinculadas con la gestión de residuos la constituye la disponibilidad de normativas específicas que regulen la actividad. Del relevamiento realizado se puede observar que solo el 26% de los municipios cuenta con normativa específica y el 74% restante no posee normativa GIRSU o cuenta con normativa aislada.

Otra variable indiciaria de la relevancia que los Estados Locales asignan a estas políticas está dada por la entidad jerarquía institucional de la Agencia específica en la estructura organizativa de los municipios.

Se observa aquí que solo un 13% de éstos cuenta con una Secretaría de Ambiente encargada de llevar adelante la política mientras que en el resto de

los municipios se gestiona la temática de RSU desde las Secretarías de Obras Públicas, constituyendo un claro indicador de la baja importancia relativa de la materia ambiental en los municipios.

En cuanto al grado de integralidad con que los Municipios afrontan la gestión de RSU puede observarse una situación claramente heterogénea⁵ En los primeros informes de avance de la ejecución del Proyecto “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Provincia de Entre Ríos” se señala “...que, si bien son pocos los municipios que proveen un sistema integral que regule todos los aspectos que involucran la GIRSU hay una parte de ellos- 52%- que han logrado implementar sistemas de recolección diferenciada obligatoria y un 73% cuentan con plantas de separación donde se desarrolla la clasificación de los residuos para el reciclaje y la comercialización del material inorgánico recuperable y la descomposición o compostaje de los residuos orgánicos”⁶.

Otro señalamiento de estos informes –quizás, el más importante- refiere a la carencia generalizada de una adecuada Disposición Final de los RSU, solo el 30% de los municipios posee sitio de disposición final adecuado. En efecto, en la enorme mayoría de los casos los residuos que *no recuperables* tienen por pasivo ambiental de gran magnitud frente a los cuales se no se cuenta con herramienta tecnológica o acciones que puedan mitigar sus efectos.

En el mismo orden de dificultades relevantes señala que la implantación de un sistema integral de gestión de RSU afronta dos obstáculos significativos. El primero de ellos refiere a la verificación de un rechazo mayoritario de la población a las iniciativas de proyectos de disposición final de residuos en numerosos municipios. Tal el caso de los Rellenos Sanitarios, que constituyen un franco avance frente a las prácticas actuales de basurales a cielo abierto que resultan mucho más perjudiciales para el ambiente. El segundo obstáculo surge de la resistencia de parte de la población a las iniciativas de regionalización de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

⁵ Véase al respecto los primeros informes de avance del Proyecto — Conclusiones del Diagnóstico del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Provincia de Entre Ríos”

⁶ Infome citado, pag 9...

Si bien estos inconvenientes han impedido avances en el proceso de modernización de la gestión de RSU, en la provincia de Entre Ríos se observan algunas iniciativas –aisladas y minoritarias- hacia la integración micro regional de la gestión de RSU.

Por caso, el Proyecto de la llamada “microrregión Tierra de Palmares”⁷, que constituye un Plan Integral de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos para cada una de estas localidades que incluye la instalación de complejos ambientales ubicados en una zona central de la microrregión que posibilitan la disposición final de los residuos de toda la microrregión (proyecto éste que, al momento de esta investigación, no había materializado avances).

Otro adelanto en el mismo sentido está dado, ahora si en el marco del Plan Provincial de Gestión de RSU, por el convenio celebrado entre la Secretaría de Ambiente de la Provincia y diversos gobiernos locales (seis municipios y tres juntas de gobierno del departamento Concordia)⁸, en donde se prevé la construcción de un relleno sanitario en el campo El Abasto, en la ciudad de Concordia, para el tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos de toda la región. ⁹

Por último, a comienzos del año 2016 se han dado pasos institucionales para la conformación, en el Departamento Paraná, de un área metropolitana constituida por las localidades de Paraná, Oro Verde, Colonia Avellaneda y San Benito. Este proceso de institucionalización metropolitana se propone un abordaje en común para afrontar los problemas característicos de la región (vías de comunicación, transporte, usos del suelo y, en este caso, tratamiento de residuos sólidos urbanos)¹⁰

⁷ Conformada con los municipios de Villa Elisa, San José, San Salvador, Colón, General Campos y Ubajay, y las juntas de gobierno de Pueblo Liebig y Arroyo Barú, en el marco de un proyecto incluido en el Programa BID 1868/OC-AR, en el año 2014.

⁸ Este convenio está conformado por los municipios de Concordia, Puerto Yerúa, Colonia Ayuí, La Criolla, Los Charrúas y de Estancia Grande. Por las juntas de gobierno Nueva Escocia, Estación Yuquerí y Colonia Roca.

⁹

https://www.entrerios.gov.ar/ambiente/index.php?codigo=&cod=909&codtiponoticia=1¬icia=ver_noticia&modulo=noticia

¹⁰ <http://parana1.com.ar/noticias//parana-oro-verde-san-benito-y-colonia-avellaneda-ya-abordan-una-agenda-comun.htm>

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Como se dijo anteriormente que si bien hay una baja cantidad de municipios que proveen un sistema integral que regule todos los aspectos que involucran la GRSU hay señales que muestran un impulso hacia políticas tendientes regionalizar actividades en materia de gestión de residuos.

5. CAPITULO 5: INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA GIRSU EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.

5.1.1. Descripción y análisis la política GIRSU. Análisis y evaluación de los criterios integralidad, coherencia y coordinación.

El marco de políticas públicas específicas como las GIRSU se caracteriza por ser un sector constituido por un variado conjunto de entidades con distintos tipos de roles y competencias, directas o indirectas, asociadas con la gestión y control de los residuos. Esto genera en la práctica una superposición parcial de roles, tanto en las competencias normativas como en las funciones de vigilancia y control en los distintos niveles de gobierno. Es por ello que los teóricos destacan las limitaciones de las políticas públicas, y en particular la GIRSU, para operar eficazmente en ambientes de creciente complejidad política, social, institucional y económica, argumentando que las políticas sectoriales no están debidamente integradas tampoco guardan adecuada coherencia y no se encuentran debidamente coordinadas. Ello motiva el análisis de la importancia que se les dio a cada uno estos criterios en la formulación e implementación del Plan Provincial, a continuación de desarrollan cada uno de ellos.

Para analizar el criterio de **integralidad** se toma como base el análisis conceptual expuesto por Acuña. Este autor advierte que problemas estratégicos a los que se enfrentan las políticas públicas, como la gestión integral de residuos - GIRSU, se caracterizan por una fuerte multicausalidad remitiendo este concepto a un conjunto de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas, en los que se destacan los aspectos económicos, sociales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, etcétera, y por la profundidad que tiene esta problemática en los aspectos culturales y las raíces históricas de la comunidad donde se aplica la política. .

Cuando señala los aspectos relevantes del concepto de integralidad hace referencia a la noción de multicausalidad y considera que se deben tener en cuenta dos principios en su metodología de análisis y acción.

El primero alude a la necesidad de tomar distancia de reduccionismos que “recortan” el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que ocupan estos organismos.

El segundo se liga a las acciones integrales que demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante *mix* entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada. (Acuña; 2010:9)

Para relevar el grado de satisfacción de este criterio se analizó la formulación del Plan Provincial evaluando la documentación referida al diseño y la formulación, sumadas a las propuestas de intervención que fuera elaborada y, luego, aprobada por la Secretaría.

Se advierte allí, en una primera aproximación, que se cuenta con un detallado diagnóstico sobre las problemáticas sociales, económicos, ambientales, políticas e institucionales que afectan a la gestión de residuos en los municipios.

En el paso siguiente, las decisiones y actividades previstas en el diseño de la política, se advierten algunos puntos fuertes, entre los que se destacan los siguientes:

- una sólida propuesta desde el punto de vista técnico, legal y económico.
- Dentro de los aspectos técnicos más relevantes se identifica la participación de un equipo experimentados en la formulación de dicho estudio (la propuesta técnica fue elaborada por el CEAMSE¹¹, siendo

¹¹ **CEAMSE** es una empresa creada por los estados de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires que hace más de 30 años realizar la gestión integral de los Residuos sólidos urbanos del área metropolitana de la Provincia y Ciudad de Buenos Aires y se dedica específicamente a proyecto de gestión de residuos.

esta la empresa quizás de mayor experiencia en nuestro país en materia de gestión de residuos). Además se señala que dentro de la propuesta técnica se seleccionaron alternativas tendientes a la consolidación regional de la microrregión tierra de palmares, las áreas metropolitanas de Paraná y Concordia¹² (las regiones con mayor población) y la región de La Paz conformada por esta localidad y otras 10 circundantes, por constituir la mejor opción para cubrir una mayor cantidad de población y brindar un mejor servicio.

- Desde el punto de vista legal se identifican como aspectos relevantes la formulación de propuesta de Ley provincial GIRSU que posteriormente fue sancionada, las adhesiones subsiguientes a dicha Ley mediante ordenanzas específicas GIRSU en las localidades de Paraná y Concordia.
- En los aspectos económicos, tal como se señaló anteriormente, se propicio la consolidación regional porque esta alternativa conlleva un menor costo de inversión y operación en la gestión de residuos y sobre todo en la disposición final de los mismos. Esto trae aparejado una mejor y más eficiente utilización de los recursos municipales. También se proponen distintas formas de financiamiento de la gestión integral de los residuos.

Esto se ve materializado en 4 proyectos ejecutivos desarrollados en el marco del Plan Provincial donde se proponen y evalúan diferentes que permiten jerarquizarlas y seleccionar la más conveniente desde este punto de vista técnico, legal, ambiental, institucional y económico

Como contrapartida se advierte la inexistencia de descripción y análisis de otras dimensiones que resultan necesarias para el abordaje integral del problema planteado, que configuran así los puntos débiles, entre ellos:

- La ausencia de integración de los aspectos productivos con los sociales donde se observa la falta de definiciones concretas sobre el destino que

¹² Denominadas Nodo Paraná y Nodo Concordia

se les piensa dar a los recuperadores informales una vez que se materialicen las inversiones.

- Inexistencia de descripción y análisis de pautas culturales, procesos de concientización, aspectos relativos a la educación y comunicación a realizar con la población beneficiaria, etc
- El reconocimiento, del escaso conocimiento de los municipios integrantes de los “nodos regionales” de las responsabilidades emergentes de dicha integración y las referidas a la implementación del Plan y los respectivos proyectos.
- Estas carencias se reflejan en la inexistencia de convenios formalizados que tengan en cuenta las condiciones previstas en el Plan Provincial. Salvo el “nodo Paraná” y la microrregión Tierra de Palmares que cuentan con convenios de entendimiento previos a la implementación del Plan. En el caso de los municipios del “nodo Santa Elena” no se observan avances concretos sobre los aspectos institucionales, mientras que en los municipios del “nodo Concordia” son los únicos que han firmado convenios con la Secretaria de Ambiente de Entre Ríos, en el marco del nuevo Plan.

A modo de conclusión, en este aspecto, se puede apreciar que si bien se realizó un abordaje de la problemática planteada de manera multicausal ya que se tuvo en cuenta los aspectos sociales, económicos, ambientales, políticas e institucionales que afectan a la gestión de residuos en los municipios, la formulación de los proyectos se centralizó solamente en la materialización física de las iniciativas (incorporación de camiones recolectores, adquisición de Planta de Separación de Residuos e instalación de el sitio de disposición final).

A lo largo de la formulación se observa poca relevancia de los aspectos sociales, educacionales, comunicacionales, organizativos e institucionales lo que redundando en un escaso desarrollo de estos aspectos.. Este sesgo o directamente la omisión del análisis de dimensiones concurrentes en la generación de la problemática, muestra una falta de integralidad que orienta el análisis y lo reduce a los aspectos relacionados con los aspectos materiales y

financieros de la inversión, lo que conlleva a diseños subóptimos y de eficacia reducida.

Otro criterio, que necesariamente debe analizarse en conjunto con el de integralidad es el de **coherencia** de la política diseñada. Precisamente este criterio adquiere relevancia cuando la integralidad del abordaje incluye otras dimensiones temáticas de modo que no impliquen una mera yuxtaposición sino que se imbriquen de modo tal de satisfacer los objetivos priorizando los jerárquicamente más relevantes.

A criterio de Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana (2013) debe analizarse los aspectos internos a fin de evaluar el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto, y el externo a fin de estudiar el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención. Estas últimas, aun pudiendo ser ajenas a la política diseñada, pueden incidir positiva o negativamente en las posibilidades de ejecución y en el nivel de logro de los resultados esperados.

Para ello, estos autores, plantean estudiar la política diseñada en dos ámbitos de análisis diferenciados, a saber: La coherencia Interna y la coherencia externa, que se analizan en los siguientes ítems:

1. La **coherencia interna**. Requisito éste que se satisface con la existencia de una lógica concatenación entre los instrumentos y recursos de que se dispone, las acciones previstas en la intervención y los objetivos que se pretenden lograr. Muchas veces las imprecisiones en los objetivos o la presencias de políticas que plantean objetivos múltiples inducen a errores respecto a los propósitos sustantivos de la iniciativa y en algunos casos directamente no guardan relación con que se propusieron de forma explícita. En relación con el objeto de este trabajo se procedió a analizar su **coherencia interna** a partir

de los cinco objetivos propuestos en su formulación¹³. Para ello se evaluó la lógica concatenación entre los instrumentos y recursos de que se dispone, las acciones previstas en la intervención y los objetivos que se pretenden lograr, los mismos se detallan a continuación:

- “Lograr la implementación de la Gestión Integral en la provincia” (1° OBJETIVO)
- “Lograr minimización de los RSU, y maximización de su valorización mediante recuperación y reciclado” (2° OBJETIVO);
- “Lograr la clausura de los Basurales y microbasurales a Cielo Abierto” (3° OBJETIVO);
- “Recopilación, procesamiento y difusión de la información relativa a la GIRSU” (4° OBJETIVO); y
- “Lograr una adecuada comunicación y una activa participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con la GIRSU” (5° OBJETIVO).

En ellos se puede observar que el objetivo 1 implica la puesta en marcha de la gestión de residuos – GIRSU- en todo el territorio provincial. Para ello es preciso traer a colación la definición que se hace el art. 5 de la Ley provincial N° 10311/2014 -Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos de la provincia - sobre el concepto de gestión de residuos, entendiéndose como *“el conjunto de acciones interdependientes y complementarias que se efectúan para dar a los residuos sólidos urbanos un destino adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable, con el objeto de preservar la salud de la población, los recursos naturales y el ambiente. La gestión integral de residuos sólidos urbanos comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, transferencia, tratamiento, valorización y disposición final.”*

¹³ Ver Anexo 2 – Descripción de los Objetivos Propuestos en el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos

Al revisar este concepto se puede afirmar que el resto de los objetivos (del segundo al quinto)) planteados en el documento se consideran necesarios para lograr el primero, siendo estos concordantes, complementarios y necesarios para alcanzar el objetivo principal. Este aspecto hace a la coherencia interna de la política a implementar, pero además es preciso verificar como se concatenan los instrumentos y las acciones previstas en la intervención para materializar los objetivos, estas cuestiones son analizadas en los próximos párrafos.

El organismo ejecutor de estas acciones requeridas para materializar las políticas previstas en relación con el Plan de GIRSU, es la Secretaría de Ambiente que, por razones de competencia jurisdiccional, se plantea realizarlas a través de los gobiernos locales, en este caso de Municipios y Juntas de Gobierno.

A continuación se analiza la congruencia entre estos instrumentos de la intervención y los objetivos planteados.

En relación con el Objetivo N° 1 (1.....”) se propone llevar adelante cuatro líneas de acción; la primera de ellas plantea dotar de **apoyo técnico a los Municipios**, mediante el desarrollo de actividades tales como la provisión de guías para el diseño de la GIRSU, ayuda en planificación de las acciones que permitan un adecuado diseño, gestión y supervisión de los componentes operativos, facilitación de bases de datos útiles en el ámbito municipal, provisión de asistencia técnica específica necesaria para la capacitación de los funcionarios municipales.

La segunda línea de acción prevista es la **asistencia económica y financiera que permita** generar mecanismos que faciliten el acceso a fondos a los municipios involucrados en el desarrollo del Plan Provincial. de GIRSU.

En tercer lugar se propone contribuir a formular e implementar una tarifa única de equilibrio entre los municipios que opten por un sistema de regionalización, permitiendo incluir criterios de equidad contributiva en el sostenimiento de las actividades previstas.

Por último, se prevé el **fortalecimiento institucional de las áreas responsables en cada Municipio**, promoviendo su valorización institucional y

jerarquización. En línea con estas acciones el Proyecto promueve una **adecuación de la legislación** para la GIRSU mediante la sanción de una ley provincial, con adecuada reglamentación y la consecuente elaboración de normas municipales concurrentes para contar con un plexo normativo que contenga las regulaciones técnicas que demande la implementación de las distintas etapas de la GIRSU. Esta actividad implica tanto la preparación de guías para la sanción de dichas normas, la elaboración de modelos de acuerdos intermunicipales para la conformación de consorcios regionales. Por último, esta línea de acciones se propone velar por la coherencia normativa entre las ordenanzas de los diferentes municipios involucrados y el conjunto de la normativa de todos los niveles estatales.

Las líneas de acción y actividades propuestas contribuyen a lograr la implementación de este objetivo pero no parecen ser suficientes para que efectivamente se materialicen en los Municipios. Conspira contra esta posibilidad la autonomía de las jurisdicciones municipales y la inexistencia de acuerdos institucionales que resuelvan esa dificultad, junto con **la definición poco clara y desagregada de los instrumentos y procedimientos con que se cuenta en los niveles nacional y provincial para financiar las actividades a realizar.**

En cuanto al Objetivo N°2 (“.....”) se formulan tres líneas de acción, a saber: En la primera se sugiere la implementación de actividades de **Educación, Comunicación y Participación Ciudadana** desarrollando actividades tales como programas de difusión y concientización sobre la GIRSU, campañas en las escuelas destinadas a generar conciencia en la temática ambiental, intercambio de experiencias de recuperación y valorización. La segunda línea de acción hace hincapié en el **Fomento a la reducción en origen y la valorización de los RSU a nivel provincial, para lo cual** plantea desarrollar programas de trabajo conjunto con el sector privado y las autoridades municipales; fomentar el establecimiento de metas sectoriales de reducción de la fracción de RSU de los Parques y Áreas Industriales, y de los centros turísticos de la provincia; reglamentar mecanismos de información

sobre generación y tipo de residuos asimilables a domiciliarios para los actuales y nuevos Parques Industriales y centros turísticos,; fomentar acuerdos voluntarios con los sectores productivos; identificar y establecer alternativas y mecanismos para alentar a la industria e implementar programas de certificación ambiental, evaluaciones de ciclo de vida, tecnologías y prácticas de producción ambientalmente sostenibles.

En la última línea de acción se propone **colaborar con la sanción de una Ley de Envases y una Ley de Residuos de Aparatos Eléctricos (RAE)** y sugiere las siguientes acciones: impulsar la sanción de leyes de presupuestos mínimos ambientales para envases y embalajes post-consumo; promover la sanción de normativa complementaria en materia de valorización, minimización y reciclado, y la reglamentación de la legislación sancionada.

Estas líneas de acción mencionadas y las actividades propuestas contribuyen a lograr la primer parte del objetivo es decir a *“Lograr minimización de los RSU”* pero no parecen ser suficientes para alcanzar los objetivos mencionados en la segunda parte *“... y maximización de su valorización mediante recuperación y reciclado”* .

Es de notar que se proponen diferentes actividades pero no precisan los responsables, la dotación de recursos ni las estimaciones de los ingresos y los costos esperados de las acciones previstas.

En relación con 3er objetivo (“.....”) se plantean tres líneas de acción, a saber:

Brindar apoyo técnico necesarios a los municipios para la realización diagnósticos ambientales en las áreas afectadas por la disposición descontrolada de residuos, mecanismos adecuados para su clausura, para elaborar programas de adecuación a la GIRSU, clausura de los basurales de cielo abierto y también la implementación de mecanismos para reasentar a la población cercana a los basurales.

En segundo lugar se formula una línea de acción destinada a lograr **la asistencia económica y financiera, mediante la facilitación del** acceso a fondos para los municipios a través de planes de GIRSU, y la promoción de la

formalización laboral y productiva de los trabajadores informales que reciclan los RSU en las etapas finales de su proceso.

Por último se enuncia una línea de acción referida a la **Adecuación de la Legislación que** plantea promover el establecimiento de sistemas de recomposición del ambiente, como parte de los regímenes sancionatorios de la normativa que se dicte respecto.

En cuanto al apoyo técnico y a las actividades planteadas para esta línea de acción son concordantes y guardan un cierto grado de coherencia con el objetivo planteado.

No se aprecia lo mismo con las otras líneas de acción dado que no hay previsiones ni información sobre la viabilidad de la asistencia económica y financiera requerida y tampoco se enuncian mecanismos posibles que permitan una adecuación legislativa que involucre institucionalmente a los Municipios, habida cuenta la autonomía de los mismos.

En relación con el 4° OBJETIVO (“.....”) se plantea generar información confiable y apropiada que pueda estar disponible para el análisis y la evaluación específica de cada una de las actividades que impliquen las mejoras pretendidas y, a la vez, que contribuyan a la formulación de las políticas de Estado en materia de GIRSU.

Las líneas de acción y actividades son compatibles con el objetivo, pero al igual a lo descrito en el punto anterior se trata de una exposición de motivos sin mención ni desarrollo de los recursos que se dispondrán al efecto ni de los instrumentos a utilizar y las acciones que se prevén ejecutar para estos efectos.

Por último, en relación con el objetivo 5° (“.....”) el Plan prevé la realización de campañas de comunicación de las diferentes acciones que se lleven a cabo, y el establecimiento de una efectiva concientización social respecto de la trascendencia del cambio que se busca provocar. Este aspecto es abordado por cada uno de los municipios de diferentes maneras, en general con

campañas de concientización a través de los medios de comunicación (radio, tv, diarios, pagina Web, redes sociales, folletos, etc) también con talleres, charlas y entrega de material informativo. En algunas localidades refuerzan estas campañas con otras actividades tales se la implementación de “puntos limpios”¹⁴, organizan actividades con instituciones educativas, como con talleres para capacitar a los docentes y alumnos, compra de papeles y cartones, o diferentes concursos (por ejemplo recolección de botellas plásticas y tapitas) orientados a la concientización ambiental¹⁵; también se realizan convenios con otros Organismos del Estado Provincial¹⁶ para realizar acciones conjuntas de concientización. Los grados de avance en esta materia es muy dispar.

Este objetivo se superpone con la línea de acción Educación, Comunicación y Participación Ciudadana planteada para satisfacer el Segundo objetivo, en lo atinente a comunicación y participación ciudadana, por lo cual caben los comentarios realizados precedentemente.

A modo de resumen, puede señalarse que hay líneas de acción y actividades que no satisfacen el criterio de *coherencia interna*. Más aún, las actividades que resultan observadas en los párrafos precedentes se caracterizan por ser solo exposición de intenciones sin el adecuado desarrollo de las acciones previstas que contribuyan a lograrlas, ni de las previsiones sobre recursos y otros requerimientos necesarios para que estas acciones se materialicen en la intervención. Esta carencia se suma a la laxitud en la descripción de las acciones previstas lo que lleva al solapamiento de distintas líneas de acción y – muy posiblemente- a la redundancia en la disposición de recursos con la consiguiente ineficiencia que genera.

¹⁴ Se localizan cestos para recolectar residuos como plásticos y papeles localizados en plazas, clubes y escuelas, las localidades que lo han implementado son Concordia, La Paz, Villa Elisa, Gualeguaychú.

¹⁵ En los Municipios de Chajarí, Crespo, Rosario del Tala, Concordia, Villaguay, La Paz, San Salvador, Basavilbaso, Villa Elisa, San José, Oro Verde, Gualeguay y San José de Feliciano se llevan adelante diferentes programas con las Instituciones Educativas.

¹⁶ En el municipio de Concordia y San Salvador han firmado convenio la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG) para llevar adelante el programa “Sensibilización Ambiental”.

2. La **coherencia externa**, por su parte, es analizada poniendo el acento en el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención. También corresponde considerar las acciones, actuales o previstas, de otros organismos de jerarquía similar cuyas políticas impactan en el ámbito territorial, institucional u organizativo en que se materializará la intervención. Este análisis comprende acciones actuales y previstas de los siguientes ámbitos:

- * los de legislación y regulación, que, por su carácter imperativo, deben ser tenidos en cuenta por el diseño de la intervención objeto de evaluación;

- * los de intervención de otras áreas de competencia en las que se comparten objetivos, población objetivo u otros elementos que debieran ser analizados con objeto de detectar las oportunidades sinérgicas o bien los eventuales conflictos entre áreas, objetivos o instrumentos

En relación con la Legislación y las regulaciones se observa que el diseño de la intervención, en las diferentes líneas de acción propuestas, prevé adaptaciones de la normativa tanto a nivel provincial como a nivel municipal que invaden la autonomía de los municipios, que en Entre Ríos tiene rango constitucional. Además no se prevé ninguna actividad que indique haber tenido en cuenta esta dificultad ni tampoco acciones tendientes a afrontarlas.

Es de notar que la legislación promovida y sancionada para la ejecución del plan, la Ley provincial Ley Nº 10311/2014 - Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, en su Art. 34° solo *invita* a los municipios y comunas a promover la coordinación e interrelación de acciones entre los entes de los distintos estamentos municipales y el Estado Provincial haciéndola poca efectiva a la hora de su implementación.

Además dicha norma impone un plazo de 180 para reglamentar la ley hecho que no ocurrió hasta el momento y que también impacta en su cierta ejecución.

En relación con intervenciones generadas o previstas en otras áreas con competencia sobre el ámbito de la intervención prevista, deben tenerse en cuenta los objetivos planteados en el diseño de la GIRSU y su compatibilidad con los objetivos y/o atribuciones establecidos para los Ministerios que llevan adelante las funciones político administrativas del Poder Ejecutivo Provincial. A continuación se seleccionaron algunas cuestiones relevantes en las que se aprecia un cierto grado de compatibilidad entre la política prevista en el Plan de GIRSU y los objetivos de algunos de los Ministerios provinciales.

Respecto del Ministerio de Producción se puede apreciar cierta afinidad con la política diseñada, en los siguientes aspectos:

- Asistir al Poder Ejecutivo en el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para impulsar el desarrollo sustentable y territorialmente equilibrado de la actividad económica provincial
- Propiciar, a través del organismo provincial específico, la preservación ambiental del patrimonio natural y cultural, así como de la biodiversidad, procurando el desarrollo sostenible de las actividades antrópicas.¹⁷
- Coadyuvar con los Municipios para la implementación de estrategias de desarrollo local, atendiendo a la situación integral de la Provincia. Promover la formación de áreas y parques industriales, a los efectos de obtener ventajas de escala y aglomeración y un manejo sustentable de los aspectos ambientales.

En el caso de las atribuciones previstas por la Ley de Ministerios (N°10.093) para el Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios de Planificación se encuentran algunas vinculadas con las políticas previstas en el Plan, a saber:

¹⁷ Fuente:
https://www.enterrios.gov.ar/minpro/index.php?codigo=2&item=pagina_textos&menu=menu&modulo=&accion=

- Refrendar los actos del Poder Ejecutivo referido **a la planificación y diseño de las políticas ambientales, en el ordenamiento ambiental y territorial, en la preservación y mejoramiento del ambiente natural y construido y en la defensa de la calidad de vida de la población.**
- **Impulsar, a través del organismo provincial específico, la puesta en marcha de un sistema integrado de monitoreo y evaluación de las actividades que afecten al ambiente,** así como la realización de la evaluación de impacto ambiental de toda obra de infraestructura, actividad productiva o de servicios.
- Participar en la coordinación de acciones y gestiones con organismos nacionales, regionales e internacionales, tanto sean públicos, privados o mixtos , relacionados con la planificación, el desarrollo integral, la asistencia técnica, científica y financiera, la cooperación horizontal y la innovación tecnológica, aplicada a obras, servicios **y ambiente, en la medida que en las mismas tengan incumbencias los Organismos del ámbito de su competencia.**

Otro tanto ocurre con el Ministerio de Turismo que tiene asignadas atribuciones referidas a aspectos cuestiones ambientales, área que también es ámbito de intervención del Plan analizado. A modo de ejemplo, la siguiente:

- Entender en el impulso de la puesta en valor, desarrollo y fomento de la protección y conservación del patrimonio turístico, cultural, histórico, paisajístico, natural, costumbrista, **ambiental y ecológico,** en coordinación con los organismos nacionales, provinciales, municipales y comunales competentes.

Si bien algunos de los aspectos señalados no se refieren específicamente a la GIRSU si están contenidos estas cuestiones dentro de las políticas ambientales planteados como objetivos/atribuciones en dichos ministerios resultando compatibles y concordantes con las políticas GIRSU que se están impulsando

por lo que se puede concluir que hay coherencia entre la política diseñada y lo establecido por otras jurisdicciones administrativas.

A modo de resumen se puede apreciar que hay cierta congruencia entre los contenidos diseñados para la política GRSU y los objetivos definidos en otras jurisdicciones provinciales. Pero no se puede decir lo mismo respecto del diseño de las políticas a implementarse en las jurisdicciones locales donde hay incertidumbre sobre su aplicación debido a la autonomía jurídica de las localidades y de los tiempos que le lleve a materializar dicha política.

En relación con el criterio de **Coordinación** de las políticas públicas, este aspecto se aborda metodológicamente desde la óptica propuesta por Acuña y Repetto., que identifica tres planos en los que se manifiesta la coordinación, ello son: el plano horizontal intersectorial, el plano vertical interjurisdiccional y el vínculo del Estado con actores no estatales.

En relación con el objeto de este trabajo - la descripción y el análisis...- se examinó este principio de coordinación **horizontal intersectorial** tomando como referencia central al Organismo responsable de la gestión de la política RSU, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, y su relación con el resto de las áreas de gobierno revisando el abordaje desde distintos puntos de vista.

Desde la **decisión política**, la gestión de la política ambiental se caracteriza por ser transversal a otras decisiones tomadas en distintas jurisdicciones administrativas por ejemplo los proyectos productivos y de infraestructura formulados en distintas jurisdicciones administrativas de gobierno (Por Ej. Ministerio de Producción, Dirección Provincial de Vialidad o de Planificación) están obligados a realizar Estudios de Impacto Ambiental, y el mismo tiene que ser aprobados por la Secretaria de Ambiente. Si se lo analiza desde el punto de vista **de las organizaciones**, al examinar los distintos niveles de gobierno no aprecia que en otras unidades administrativas cumplan con la misma función y estén ubicadas en distintos ministerios, tampoco se observa duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector. Si se evalúa **el ámbito operativo de las políticas** se advierte cierto grado de interacción y sinergia con otros

organismos provinciales, a modo de ejemplo se lleva adelante reuniones de trabajo con representantes del Consejo General de Educación a fin de direccionar políticas educativas que hacen hincapié en valores como la sustentabilidad, la conservación y la preservación del medio ambiente. También existen trabajos coordinados con el Ministerio de Turismo respecto al análisis de alternativas para emprender conjuntamente proyectos de disposición final de Residuos Sólidos Urbanos en municipios turísticos, esto en el marco de la regionalización del Plan Provincial de RSU que lleva adelante la Secretaría.

Para evaluar la coordinación entre distintos niveles de gobierno - **plano vertical interjurisdiccional** - se analiza cómo se materializa la política GIRSU en la provincia. La implementación de esta política tiene la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial – nacional, provincial y municipal. A nivel nacional la Ley Gestión de Residuos Domiciliarios (Nº 25.916) le asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Social (MAyDS) la función de ser la autoridad de aplicación por ser el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental a nivel nacional. La gestión de la política GIRSU se materializa a través de la Coordinación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interjurisdiccional.

A nivel provincial la Ley de Sistema de Gestión Integral de Residuos (Nº 10311) establece que la autoridad de aplicación será la Secretaría de Ambiente provincial, quedando dentro de sus atribuciones la implementación de sistemas integrales de residuos, la elaboración de los planes provinciales de financiación, y la aplicación de sanciones por incumplimiento. También tiene la tarea de coordinación con municipios y comunas todas las acciones correspondientes a la implementación de políticas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos (RSU). Además dicha norma le asigna a los municipios y comunas la responsabilidad de implementar los sistemas de GIRSU, y los habilita a constituirse en consorcios regionales por ser las autoridades de aplicación.

Los municipios y comunas constituyen los organismos que implementan, ejecutan y llevan adelante la política GIRSU por ser la máxima autoridad de la jurisdicción donde se efectiviza la política.

A nivel nacional la Ley N° 25.916 le asigna al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)¹⁸ la “coordinación interjurisdiccional” de las políticas de gestión de residuos. En este ámbito se consensuan las políticas en materia de gestión integral de los residuos domiciliarios entre las jurisdicciones provinciales. El Cofema se organiza en cinco regiones (Patagonia, Patagonia norte, NEA, NOA, Nuevo Cuyo y Centro), Entre Ríos participa del NEA junto con Santa Fe, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Actualmente en esta región se está trabajando en la coordinación de políticas ambientales poniendo énfasis en la GIRSU y en un aspecto muy relacionado con esta temática como lo es la Educación Ambiental.

La Secretaria de Ambiente provincial tiene las atribuciones asignadas por la Ley N° 10311 para realizar la coordinación de la política GIRSU con los municipios. En el marco de esa prerrogativa dicha Secretaría ha creado mediante resolución N° 186/15 el Consejo Ambiental Provincial (COPROAM) que tiene como principal objetivo formar un ámbito de coordinación de política ambiental de la Provincia con los Municipios y Comunas entrerrianas, y en esta normativa propone en su artículo 4 la creación de un persona jurídica a través de la correspondiente Ley para darle mayor institucionalidad a la organización. De acuerdo a lo relevado en las entrevistas a informantes claves (ver Anexo 3) esta institución está aún en las etapas iniciales aunque igualmente se observa la realización de acciones concretas de coordinación guiadas por lineamientos definidos en el plan provincial vinculadas con la regionalización: A modo de ejemplo en el año 2015 se ha firmado un convenio entre la Secretaría de Ambiente de la Provincia, seis municipios y tres juntas de gobierno del departamento Concordia¹⁹, en donde prevé la construcción de un relleno

¹⁸ **Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)** es organismo permanente para la concertación y elaboración de la política ambiental coordinada entre los estados miembros. Componen el COFEMA: el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable como representante del Estado nacional y la máxima autoridad ambiental de cada una de las [provincias](#) y la [Ciudad de Buenos Aires](#).

¹⁹ Este convenio está conformado por los municipios de Concordia, Puerto Yerúa, Colonia Ayuí, La Criolla, Los Charrúas y de Estancia Grande. Por las juntas de gobierno Nueva Escocia, Estación Yuquerí y Colonia Roca.

sanitario en el campo “El Abasto” de la ciudad de Concordia, para el tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos de toda la región. También se realizan gestiones a nivel provincial con los Municipios de Nogoya y Victoria para la conformación de uno de los nodos junto con otras localidades de la zona, a fin de proyectar la construcción de un relleno sanitario para tratar los residuos urbanos, en el marco del proyecto de regionalización que impulsa el organismo provincial.²⁰

Consultado sobre este aspecto a los informantes clave, y en este caso desde la consultora, consideran que “existe una buena coordinación, solo se evidencia que se podría mejorar la comunicación y gestión de algunos de los planes que los municipios desean emprender, llevando a cabo una resolución o encause de los proyectos por parte de la Secretaría de la Provincia directamente, se observó que algunos municipios recurren a la Secretaría de la Nación sin mediar o bien resolver cada caso ante la provincia directamente” mientras tanto los funcionarios municipales consideran que “existe una muy buena coordinación e interacción de la política GIRSU en la relación Municipio-Provincia y Municipio Nación donde se puede apreciar como principal ventaja darle continuidad a las estrategias diseñadas a nivel nacional y provincial independientemente de los cambios de signos políticos que hubo en los distintos niveles de gobierno y que fue producidos luego del cambio de gestión”. Desde el punto de vista de los funcionarios de la Secretaría de Ambiente provincial opinan en el mismo sentido argumentando que “ la coordinación Nación-Provincia este año ha sido muy fluida el Responsable de la GIRSU a nivel nacional ha tenido varias visitas consecutivas a la provincia ha habido buena relación y claridad en los objetivos definidos para la gestión de la

²⁰ Se destaca que antes de la sanción de la Res 186/2015 la Secretaría de Ambiente ya llevaba adelante tareas de coordinación por ejemplo el “Convenio Marco de cooperación entre a Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Entre Ríos y la Municipalidad de La Paz “ que tiene como el objetivo de diseñar y poner en marcha el Programa Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Ciudad esto fue en el año 2009, el “Convenio Marco Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Microrregión Tierra de Palmares, entre la Secretaría de Ambiente, el Municipio de Colón, el Municipio de Villa Elisa, el Municipio de Ubajay, en municipio de San Salvador, el Municipio de General Campos, la Junta de Gobierno de Pueblo Liebig, la Junta de Gobierno de Arroyo Barú, y la Universidad Tecnológica Nacional a través de su Centro Tecnológico para la Sustentabilidad (CTS-UTN)” cuyo objetivo fue establecer vínculos de asistencia, articulación, complementación y colaboración, en materias académicas, científicas y/o técnicas, para la ejecución conjunta ó coordinada del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Microrregión Tierra de Palmares .

RSU y por lo tanto ha sido bueno”. (Ver Anexo 3 – Entrevistas a Informantes Claves)

Por último se analizó el vínculo de la Secretaría de Ambiente **con actores no estatales** tales como el sector empresario, ONG vinculadas al medio ambiente, las familias que trabajan con los residuos (mal llamados cartoneros), organizaciones educativas entre los principales. En este espacio no se aprecia una metodología definida por parte de la Secretaría de Ambiente provincial respecto al tratamiento e implementación de la política GIRSU con actores no estatales ni tampoco un ámbito formal donde materializar decisiones políticas en este aspecto. De acuerdo a lo informado por funcionarios de la Secretaría de Ambiente de la Provincia (ver Anexo 3 – Entrevista Funcionarios provinciales) “No hay un mecanismo institucionalizado desde el ámbito Provincial pero si hay un espacio de coordinación de la política GIRSU que se da más a nivel municipal porque es allí donde hay un alto nivel de interacción con los actores no estatales. Por ejemplo en la promoción de capacidades en materia de difusión, promotores ambientales, en el acompañamiento del proceso de formalización de las actividades de los recuperadores informales, allí los municipios realizan mucho trabajo de base”. En el mismo sentido funcionarios del ámbito municipal (ver Anexo 3 – Entrevista Funcionarios Municipales) afirman que “Existe una cierta interrelación del Municipio con los actores no estatales tales como las ONGs, las vecinales, recolectores informales pero por el momento dicha interacción no se encuentra institucionalizada. En estos encuentros se trabajan distintos aspectos relacionados a la GIRSU tales como: coordinación de tareas vinculadas con la temática, difusión de la política GIRSU etc.”. Desde el ámbito provincial se observa además la existencia de reuniones y firma de convenios con diferentes actores no estatales. Por ejemplo se han realizado reuniones con la Unión Industrial de Entre Ríos UIER donde fijaron una agenda marcando la necesidad de implementar mejoras ambientales en sus procesos productivos apuntando a una producción sustentable. También se han firmado convenios con ONG ambientales a efecto de realizar apoyo técnico a municipios a modo de ejemplo en el año 2009 hay suscripto un convenio de cooperación entre a

Secretaria de Ambiente de la Provincia con la Fundación Eco Urbano para el asesoramiento en Gestión Integral de RSU a los municipios de la Provincia.

A modo de resumen se puede evaluar que desde el punto de vista **horizontal intersectorial** la Secretaria de Ambiente lleva adelante un gestión de la política ambiental transversal a las distintas jurisdicciones administrativas que conforman el gobierno provincial, desde el punto de vista **de las organizaciones** en los distintos niveles de gobierno no se observa duplicación de unidades administrativas cumpliendo la misma función ni tampoco se observa duplicidad de esfuerzos dentro de un mismo sector. Si se analiza **el ámbito operativo de las políticas** se visualiza cierto grado de interacción y sinergia con otros organismos provinciales aunque es preciso aclarar que es muy incipiente.

Para considerar la coordinación entre distintos niveles de gobierno - **plano vertical interjurisdiccional** – se observa una importante interacción en la coordinación de políticas entre Ministerio de Ambiente y Desarrollo Social (MAyDS) y La Provincia. La misma se ve reflejada en los convenios firmados entre estas jurisdicciones y que se repercute en la implementación de diferentes proyectos. Otro elemento que muestra la interacción existente es la conformación de COFEMA, institución que lleva adelante la “coordinación interjurisdiccional” de las políticas de gestión de residuos definidas a nivel nacional.

En la mirada de esta política hacia las escalas territoriales inferiores, provincia-municipio, la Secretaria de Ambiente provincial lleva adelante la coordinación del política GIRSU con los municipios facultada por la Ley Provincial GIRSU. Ello lo complementa con la creación del Consejo Ambiental Provincial (COPROAM) que lleva adelante la coordinación intermunicipal de la política GIRSU, aunque de manera incipiente. Se observan algunos avances en la organización de distintas zonas de la provincia impulsando la regionalización de las actividades GIRSU. Los informantes claves consideran que existe una buena coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales pudiéndose

mejorar aspectos relacionados con las comunicaciones, sobretodo en la relación provincia-municipio.

Con los actores no estatales no se aprecia una metodología definida por parte de la Secretaría de Ambiente provincial respecto al tratamiento e implementación de la política GIRSU ni tampoco un espacio formal donde materializar decisiones políticas pero si hay esfuerzos aislados si hay algunos avances en el ámbito municipal.

La importancia de la coordinación del accionar público redundando en alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas. Una buena coordinación de políticas públicas permite reducir los costos de intercambio entre jurisdicciones y organismos, que sin ella, muchas veces existen superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e inter-burocráticas. Analizada en la política GIRSU provincial se considera que a nivel **inter jurisdiccional** hay una importante y fluida coordinación con el nivel nacional- provincial. En la relación provincia-municipio la Secretaria de Ambiente provincial ha creado e impulsa un ámbito donde discutir política GIRSU, dicha organización es incipiente y aún le falta realizar un recorrido que le dé una mayor institucionalidad para que sea reconocida por los Municipios y Comunas, además de darle una mayor institucionalidad y formalización a través de una ley que reconozca esa jerarquía. Los actores no estatales directamente no cuentan con un ámbito formal donde discutir esta política pero si hay una interacción informal sobre todo en los ámbitos municipales.

A nivel provincial en el plano **intersectorial** no se muestran duplicaciones en los distintos niveles de gobierno de unidades administrativas cumpliendo la misma función y tampoco se observa duplicidad de esfuerzos dentro de un mismo sector lo cual constituye una fortaleza. Además se aprecia cierto grado de interacción y sinergia de la política GIRSU con otros organismos provinciales aunque es muy incipiente.

En base a lo descripto anteriormente se remarca en la necesidad de trabajar y fortalecer las actividades de coordinación de políticas en la relación provincia-

municipio y provincia/municipio-actores no estatales, allí se encuentra actualmente la mayor debilidad en las tareas de coordinación. También se señala la necesidad de conformar un ámbito común a distintos organismos provinciales para llevar adelante discusión y coordinación de la política GIRSU .

5.1.2. Análisis de correspondencia de los objetivos formulados en el nivel nacional con los que surgen de los Planes, Programas o Proyectos formulados en el marco de la política GIRSU en los niveles estatales subnacionales.

En este apartado se analiza y se contrasta si los objetivos planteados en la normativa federal fueron respetados y contenidos en la propuesta provincial y municipal. En este sentido, Gutierrez e Isuani consideran muchas veces que los objetivos trazados a niveles superiores sufren modificaciones o distorsiones a medida que se replican a niveles inferiores de gobierno y esto constituye una restricción importante para la implementación eficaz de una política ambiental. Al efecto señalan que la principal limitación no radica en la ausencia de normas ambientales sino en la falta de implementación y cumplimiento de las normas existentes. Por ejemplo en algunos casos, la nueva ley todavía no fue reglamentada (v.g. gestión de aguas), en otros fue reglamentada pero no implementada (v.g. glaciares) y en otros fue implementada pero “por debajo” de los estándares establecidos por la nueva norma nacional (v.g. bosques nativos). Esta carencia se traduce en un bajo nivel de implementación y falta de cumplimiento de la legislación ambiental involucra a los tres niveles de gobierno (nación, provincia y municipios). Además señalan que la normativa de carácter federal es -en muchos casos- reformulada por provincias y municipios que tienden a reducir la exigencia de los estándares nacionales o – simplemente – a no cumplirlos. Además llegan a no cumplir no implementar la propia legislación, en la medida que estas normativas locales tienen vigencia meramente formal, dado que su origen se remonta al cumplimiento de compromisos con los niveles provincial y nacional. En este sentido afirman *“Dada su dependencia normativa, financiera y/o política respecto de los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales tienen escaso margen de*

maniobra más allá de las iniciativas provinciales o nacionales. Así las cosas, ¿cómo podría la política ambiental convertirse en una política de Estado, esto es, una política que cumple con sus objetivos declarados—tal como son formulados en la ley general del ambiente— a través de los sucesivos gobiernos? Una política de Estado requiere de “coherencia”, lo cual supone a su vez la subordinación de las diversas políticas en juego a una concepción estratégica de parte del Estado”. (Gutierrez e Isuani, 2013: 325)

A continuación se analiza el caso que nos ocupa, para ello se expone en un primer momento los objetivos establecidos para la GIRSU a nivel nacional y luego se los compara con los establecidos en niveles inferiores de gobierno. Para ello se propone estudiar la Ley Nacional N° 25916²¹ - Gestión de residuos domiciliarios que en su Art. N° 4 expone los objetivos formulados para esta política, los cuales se extractan a continuación:

- a) Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población;
- b) Promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados;
- c) Minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente;
- d) Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

En el año 2005 se avanzó en la formulación de la Estrategia Nacional – ENEGIRSU²² que propuso objetivos de política que se mostraron en línea con la normativa vigente. Los objetivos propuestos fueron los siguientes:

²¹ Ley sancionada en agosto de 2004 y promulgada parcialmente en setiembre de 2004.

²² Ver detalle completo en Anexo 1 Definición de políticas, objetivos, propósitos, líneas de acción y metas de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)”

- Impulsar la adopción e implementación en las provincias y sus municipios del sistema GIRSU, el cual se fundamenta en los principios del desarrollo sostenible a partir de la utilización de tecnologías limpias y las mejores técnicas disponibles que sean ambientalmente apropiadas, socialmente equitativas y aceptables, y económicamente factibles.
- Priorizar el cuidado y la preservación de la salud humana y el bienestar de la población en todos los aspectos vinculados a la gestión de los RSU.
- Jerarquizar la prevención por sobre la corrección de los efectos adversos derivados de los RSU sobre el ambiente.
- Promover la participación y el protagonismo de la ciudadanía en los aspectos vinculados a una gestión sostenible de los residuos, dentro de un marco de equidad social.

Para verificar como se replica la normativa nacional en el nivel provincial se analizan las distintas normativas sancionadas a través del tiempo en el nivel provincial, a continuación se hace una breve reseña de las mismas.

En el año 2009 la Secretaría de Ambiente dicta la **Resolución N° 133** que establece la obligación de los municipios de presentar planes de Gestión Integral de Residuos ante la autoridad provincial en materia ambiental, y de inscribirse en el Registro Único de GIRSU. A lo largo de sus cuatro anexos provee una detallada enunciación de los requisitos que deben cumplir aquellos municipios que se proponen llevar a cabo un Programa Integral de Residuos, tomando en consideración la selección de tierras, la caracterización de residuos, los lineamientos para estudios de impacto ambiental, y la remediación de sitios de disposición final de RSU. Esta medida tuvo una muy baja implementación ya que solo un escaso número de municipios dio cumplimiento a la misma (información suministrada en la entrevista informante clave - funcionarios de la Secretaría de Ambiente de la Provincia).

En el año 2013 se formula el Plan Provincial en donde se propusieron políticas y objetivos para la GIRSU a saber:

- Lograr la implementación de la Gestión Integral en la provincia.
- Lograr minimización de los RSU, y maximización de su valorización mediante recuperación y reciclado.
- Lograr la clausura de los Basurales y microbasurales a cielo abierto.
- Recopilación, procesamiento y difusión de la información relativa a la GIRSU.
- Lograr una adecuada comunicación y una activa participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con la GIRSU

La propuesta formulada en el Plan se materializa en junio de 2014 con el dictado de la Ley Provincial N°10.311 - Ley de Residuos Sólidos Urbanos. En el Art. 1° de dicha norma se fija el objetivo de “establecer el conjunto de principios y obligaciones básicas para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Provincia de Entre Ríos, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Nacional N° 25.916, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios...”. En el Art. 2° define como objetivos particulares de esta ley los siguientes aspectos:

- Involucrar a la sociedad en su conjunto para que sea consciente de su responsabilidad en relación a la generación de residuos y a la toma de decisiones respecto de la gestión de los mismos, con la finalidad última de generar una cultura adecuada en el tratamiento de los residuos sólidos urbanos conjuntamente con una cultura de consumo responsable.
- Promover la gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos por parte de todos los municipios y comunas de la Provincia de Entre Ríos, garantizando los principios de prevención y precaución ambiental.
- Promover un adecuado y racional manejo de los residuos sólidos urbanos, a fin de preservar los recursos naturales, resguardar la salud de la población y su calidad de vida.

- Diseñar e instrumentar programas en los distintos niveles educativos formales y no formales sobre las buenas prácticas ambientales en la temática de residuos sólidos urbanos.
- Promover la implementación de un sistema efectivo de monitoreo y control, periódico y dinámico, que permita la actualización de la información de la situación ambiental general de la Provincia en lo referente a los residuos sólidos urbanos, para contribuir a la efectiva toma de decisiones.
- Implementar las medidas necesarias para garantizar el libre acceso a la información de los ciudadanos de la Provincia en referencia a esta materia, así como también la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que afecten sus derechos.
- Promover y facilitar el desarrollo de una base de datos en el ámbito municipal, que sirva de línea de base socio-ambiental actualizada.
- Promover y facilitar la integración regional de los gobiernos locales y la colaboración interprovincial para una mayor eficacia en el tratamiento de los residuos.
- Promover y regular la participación de Organizaciones No Gubernamentales u otras instituciones que tengan como finalidad la preservación del ambiente, en proyectos de manejo de residuos, para complementar la labor de los entes gubernamentales y de las empresas interesadas.
- Eliminar los pasivos ambientales existentes en la Provincia, a través del saneamiento y clausura de los vertederos a cielo abierto y todo tipo de tratamiento inadecuado de los residuos sólidos urbanos dentro del territorio provincial, para minimizar los impactos negativos que estas prácticas producen sobre el ambiente.
- Promover y facilitar la instalación estratégica y adecuada de industrias y redes para una efectiva valorización de los residuos.
- Promover la instalación de tecnologías acordes a las mejores técnicas disponibles para lograr la correcta disposición final de los residuos conforme a altos estándares ambientales.

- Promover la inclusión de los recolectores informales al sistema de gestión integral de residuos, en condiciones de dignidad y salubridad.

Los objetivos antes mencionados están alineados con las normas y estrategias definidas a nivel nacional visualizándose una cierta congruencia con las pautas definidas por este nivel de gobierno. Además se puede apreciar que se mantiene la exigencia de los estándares determinados en esta normativa.

Continuando el análisis de la Ley N°10.311 en el Art. 3° se define como objetivo prioritario la erradicación definitiva de los basurales y microbasurales a cielo abierto, la implementación de medidas para la reducción en origen y la clasificación domiciliaria de los residuos sólidos urbanos y establece que “la autoridad de aplicación fijara los en modo y plazos de lograr esta medida”. En el Art° 32 se crea el “Fondo de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” conformado por fondos provenientes de aportes provinciales, también por lo recaudado por multas, aportes de programas nacionales e internacionales y de aportes o subsidios. En el Art. 35°.- establece un plazo de 6 meses para reglamentar esta ley (fue promulgada en 2014). Hasta el momento no se ha dado cumplimiento a estos tres aspectos relevantes por lo tanto no es posible materializar la implementación de la norma ya que no se ha reglamentado y no se ha constituido el fondo que permite financiar las actividades.

En cuanto a la opinión de los informantes claves al respecto la Coordinadora de la Consultora considera que “los objetivos generales y específicos definidos a nivel provincial se mantuvieron con las normas delineadas a nivel federal tomando como base para ello la Ley Nacional N° 25916” coincidente con lo expresado respecto a la revisión del material realizado en párrafos anteriores.

Para analizar si los objetivos planteados en la normativa federal y provincial fueron tenidos en cuenta los 33 municipios seleccionados en el plan provincial²³

²³ Para la selección de los 33 Municipios se utiliza el criterio adoptado en plan provincial que se agrega en “Anexo 4 – Criterios adoptados en el Plan Provincial para la selección de los 33 municipios para realizar el diagnostico de la gestión de RSU

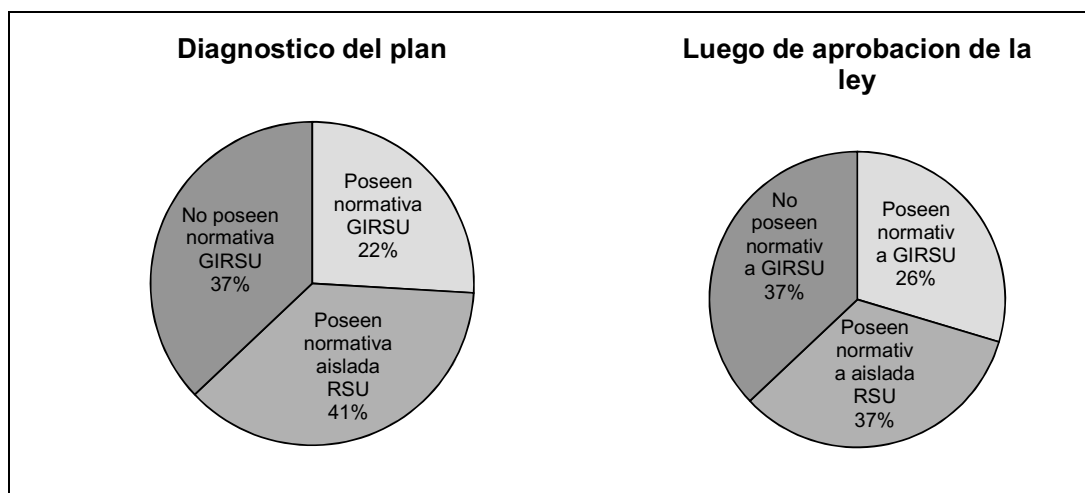
y se compararon los avances antes y después del dictado de la Ley 10.331. En una primera instancia se determina la proporción de municipios que disponen o no de normativa referente al GRSU y el grado de avance de la misma. Para realizar la confrontación se identificaron tres categorías a saber: 1 municipios cuentan con normativa GRSU, 2 municipios que cuentan con alguna normativa GRSU y 3 municipios que no poseen normativa. La primera categoría corresponde a los municipios cuya normativa tiene en cuenta todas las etapas del GRSU (recolección, separación disposición final, difusión, incorporación de recolectores informales, etc). La segunda categoría se corresponde con los municipios que disponen de alguna/s normas relativas al GRSU. La tercera categoría no disponen de ninguna norma. (ver detalle en Anexo 5 – Normas relacionadas con la gestión de RSU, vigentes en municipios de Entre Ríos)

Antes del dictado de la Ley del total de municipios seleccionados hubo 6 municipios que no proporcionaron datos (18%). Del resto de municipios observados en el diagnóstico el 78% no disponía de normativa que contemple todas las etapas de la GRSU (El 37% no poseían ninguna norma referida al GRSU y el 41% poseía alguna/s normativa/s sobre GRSU) y solo el 22% contaba con normativa GRSU completa.

Luego del dictado de la ley GRSU (año 2014) la proporción de los municipios que no disponían normativa GRSU no tuvo mayor variación ya que se mantuvo en el entorno del 74% (se sostuvo el 37% de municipios que no poseían ninguna norma referida al GRSU y se redujo a un 37% los que poseía alguna/s normativa/s sobre GRSU) y se incremento a un 26% los Municipios que cuentan con normativa GRSU completa.

Esta comparación permite demostrar la bajísima implementación que tuvo la normativa provincial luego de su promulgación en los municipios entrerrianos.

Ilustración 2 Avance de la Normativa luego de la aprobación de la Ley Provincial



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados con el plan provincial y los municipios

En segunda instancia se seleccionó y analizó la normativa de los municipios que si poseen normativa GIRSU completa para evaluar si tienden o no a reducir la exigencia de los estándares nacionales y provinciales. Dentro de ellos se encuentran Paraná y Concordia²⁴ y se los seleccionó por ser los principales centros urbanos de la provincia que cuentan con normativa GIRSU completa.

En la ciudad de Paraná se sanciona en setiembre de 2014, posteriormente a la Ley Provincial, la Ordenanza N° 9233 - Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. En el Art. N° 1°. La normativa establece disposiciones acordes a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley N° 25.916), y las concordantes con la normativa del ámbito provincial. En el Art. N° 2 se establecen los objetivos de esta normativa a saber :

- a) Promover un adecuado y racional manejo de RSU, a fin de preservar recursos naturales, resguardar la salud de la población y su calidad de vida.
- b) Desarrollar una creciente toma de conciencia por parte de la población, respecto de los problemas socioambientales relacionados con la gestión de los

²⁴ La población de Paraná y Concordia representa el 32% de la población de Entre Ríos.

RSU y posibles soluciones y abordajes, como así también el desarrollo de programas de educación ambiental formal y no formal.

c) Facilitar la información a los ciudadanos sobre la acción pública en materia de RSU, promoviendo su participación en el desarrollo de las acciones previstas.

d) Promover la reducción progresiva del volumen y la cantidad total de residuos sólidos urbanos que se generan y disponen, a través de programas de valorización, producción y consumo responsable.

e) Propender a sistemas de separación en origen, disposición inicial y recolección diferenciada de los RSU para facilitar su tratamiento y aprovechamiento.

f) Fomentar la incorporación de tecnología y de procesos aptos para la efectiva valorización de los residuos, así como el uso de productos u objetos en cuya fabricación se utilice material reciclado.

g) Promover la inclusión de recolectores y recuperadores informales al sistema de gestión integral de RSU, en condiciones de dignidad, seguridad y salubridad.

h) Implementar acciones tendientes a prevenir el tratamiento y la disposición inadecuada de RSU dentro del territorio municipal, y especialmente sanear los vertederos a cielo abierto y los cursos de agua y orillas afectadas, así como alertar e intervenir frente a situaciones de quema de basura.

i) Promover la disminución de la fracción de rechazo que debe ser derivado a un sitio de disposición final habilitado por el municipio.

j) Remediar y poner en valor los sitios afectados por basurales a cielo abierto.

En líneas generales esta norma se alinea a los objetivos nacionales y provinciales, la implementación de la ordenanza se materializa parcialmente en el presente año mediante el dictado del N° 705/2016 en donde se pone en

marcha el Programa de Clasificación de Residuos Sólidos Urbanos "SEPAREMOS".

Por su parte la municipalidad de Concordia publica en setiembre de 2015 la ordenanza N° 35476 - Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que adhiere a la Ley Provincial 10311 y también de la Ley Nacional N° 25.916. Como dato destacado en el Art. 3° establece los plazos para concretar la reducción en la disposición final de residuos, además de detallar actividades relacionadas con la generación de residuos, la separación en origen, la recuperación y el reciclado. En este artículo fija los siguientes plazos: reducción del 30% para fines de 2016, reducción del 60% para fines de 2019, reducción del 80% para fines de 2021 y la prohibición de enterramiento de residuos reciclables o recuperables a partir del año 2023, pero cabe aclarar que al momento de sacar la norma el Municipio recolecta de manera diferenciada solo el 5% de los residuos.

En este caso esta norma se enmarca dentro de la norma nacional y provincial y por ende tiene en cuenta sus objetivos. Previo al dictado de la misma el Municipio ya había mostrado avances institucionales respecto a la implementación de la GIRSU ya que en 2014 mediante el dictado de la ordenanza N° 437/2014 crea el Departamento Gestión Integral Residuos Sólidos Urbanos dependiente orgánica y administrativamente de la Secretaría de Medio Ambiente de la Municipalidad de Concordia. Entre sus principales funciones están las de desarrollar e implementar planes integrales y programas de las GIRSU, así como también confeccionar instrumentos necesarios para asegurar la sostenibilidad ambiental, social y económica de la GIRSU, elaborar planes para la reducción y valorización de RSU, construir indicadores entre las funciones principales.

A modo de resumen se puede señalar que en la información relevada la norma definida a nivel provincial está alineada con las normas y estrategias definidas a nivel nacional visualizándose una cierta congruencia con las pautas definidas por el gobierno nacional. Además se puede apreciar que mantienen la exigencia de los estándares determinados en esta normativa. La contracara es

la demora en la reglamentación de la normativa (en el Art. 35° de dicha norma establece un plazo de 6 meses para reglamentar esta ley que fue promulgada en 2014), y hasta el momento no se ha dado cumplimiento por lo que no resulta posible materializar la implementación en campo de la norma y tampoco se ha constituido el fondo que permite financiar las actividades.

Del relevamiento realizado en los municipios se observa un bajísimo porcentaje de municipios que han adaptado su normativa a las definidas a nivel nacional y provincial, ya que los municipios que no disponen de normativa GIRSU o disponen de normativa asilada representan un 74% de la muestra. Ello implica falta de cumplimiento o de cumplimiento parcial a los objetivos fijados en los niveles superiores.

De los municipios que si poseen normativa GIRSU se puede apreciar que tiene coherencia y congruencia con las normas definidas a nivel nacional y provincial. Pero se observa que hay un bajo nivel de implementación de la normativa local en acciones concretas.

6. CAPITULO 6: ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA HETEROGENEIDAD DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES LOCALES EN EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y EXPECTATIVA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS.

Para evaluar la heterogeneidad de las capacidades institucionales y el grado de cumplimiento del programa implementado a nivel provincial y local se analizaron y estudiaron tres aspectos relevantes a saber:

- **Institucionales.** En este punto se evalúa la capacidad institucional de los organismos provinciales y locales encargados de implementar y llevar adelante los objetivos definidos en la normativa, y también los avances realizados hasta el momento.
- **Ambientales.** En este caso para identificar la existencia de capacidades diferenciales de los municipios para brindar el servicio de GIRSU. Se analizan aquí las características del servicio brindado en los distintos municipios teniendo en cuenta las diferentes etapas: barrido, recolección, separación y disposición final, y luego se compraran los avances producidos antes y después de la sanción de la ley GIRSU.
- **Sociales.** Que comprende las formas en que se abordan la multiplicidad de problemáticas existentes en los grupos vinculados a la recuperación informal de residuos, la existencia de programas y políticas específicas y las previsiones existentes para el tratamiento de áreas sociales y geográficas marginales.

6.1. Aspectos Institucionales

Para analizar la capacidad institucional se evaluaron las áreas afectadas o dedicadas a la GIRSU. Para ello se tuvo en cuenta tanto en nivel provincial como local la existencia de áreas exclusivas destinadas a gestionar la política. También se evaluó los recursos humanos dedicados a esta actividad, en el caso provincial se tuvo en cuenta la calidad del personal afectado a las tareas y en el caso municipal la cantidad de personal afectada a esta actividad en

relación al total de la población beneficiaria. A continuación se exponen el análisis de la información obtenida.

6.1.1. A nivel Provincial

En la Provincia de Entre Ríos, la máxima Autoridad Ambiental es la Secretaría de Ambiente de la Provincia, este organismo depende institucionalmente del Gobernador²⁵. La Secretaría se organiza en cuatro direcciones bien definidas, una administrativa, otra legal y las otras dos dedicadas específicamente a la Gestión Ambiental que se dividen geográficamente en:

- Dirección General Unidad de Gestión Ambiental Región Río Paraná
- Dirección General Unidad de Gestión Ambiental Región Río Uruguay.

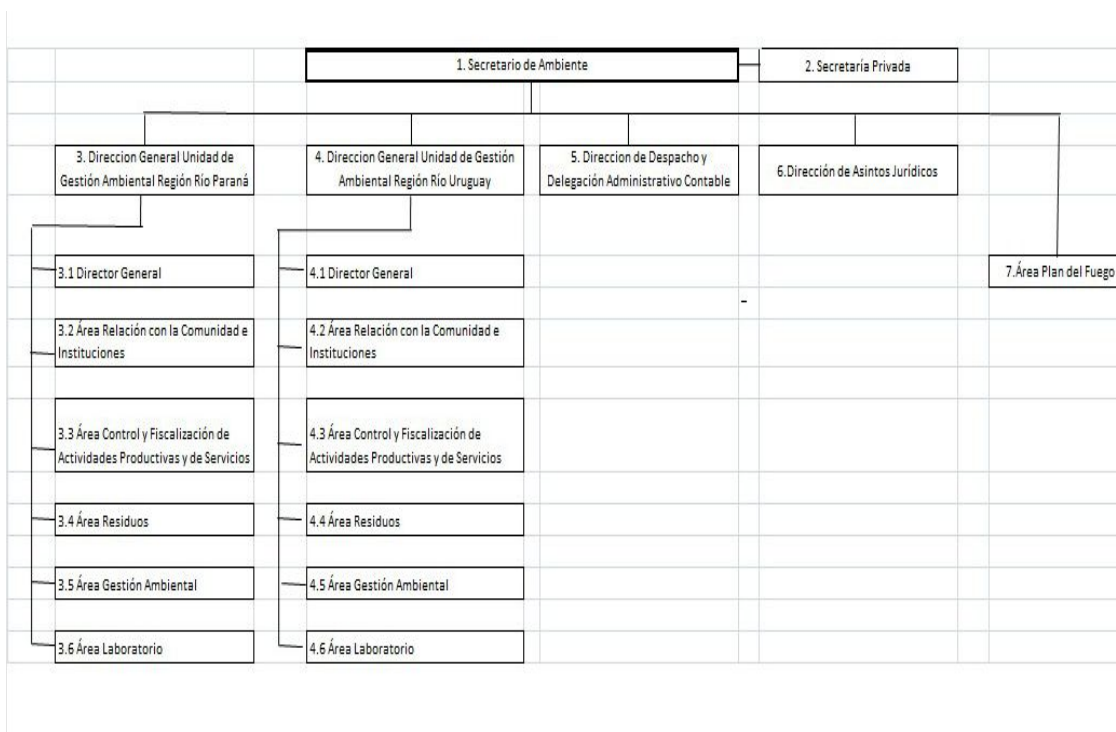
La Dirección del Río Uruguay abarca la región que va desde el río Gualeguay hacia el este y dentro de los departamentos que la integran se encuentra Concordia, Federación, Uruguay, Colon, Gualeguaychú e Islas. También, parte de Villaguay, y Tala.

La Dirección del Río Paraná abarca la región que va desde Gualeguay hacia el oeste y dentro de los departamentos que la integran se encuentra La Paz, Feliciano, Federal, Paraná, Nogoyá, Diamante, Victoria, Gualeguay e Islas del Ibicuy.

Cada una de las Direcciones , a su vez, cuenta con un Director General a cargo y cinco Áreas, que son Área de Residuos, Área de Gestión Ambiental, Área de Control y Administración de Actividades Productivas (Industrias), Área de Laboratorio y Área de Relaciones con la comunidad e instituciones.

²⁵ En el año 2011 se dicta la ley 10093 donde se crea la Secretaria de Ambiente en el ámbito del Ministerio de Producción y luego por medio de del decreto 520/11 dicha repartición pasa a depender directamente del gobernador.

Ilustración 3– Organigrama de la Secretaria de Ambiente de Entre Ríos



Fuente: Sec. Ambiente Provincia de Entre Ríos

En la actualidad la Secretaria de Ambiente dispone del Área de Residuos que la conforman solo cinco personas a saber: 1 profesional especialista en temas ambientales y 4 técnicos, esto refleja la baja capacidad de trabajo del personal en la temática de los RSU y deben abordar esta problemática en 78 municipios y 180 juntas de gobierno. Este área tuvo una disminución en el personal ya que de acuerdo a la información brindada por el Ex Secretario de Ambiente Provincial de la gestión 2011-15 esta área a finales de 2015 contaba 6 personas 5 profesionales y 1 técnico además de 2 personal de apoyo, por lo tanto se vio disminuida en cuanto a la cantidad y calidad de personal (ver entrevista en Anexo 3 – Entrevistas a Informantes Claves- funcionarios provinciales). Además estos no disponen de dedicación exclusiva para afrontar la problemática específica de la GRSU ya que también tienen a su cargo otras actividades vinculadas con el control de los residuos peligrosos y biopatogénicos .

Por otra parte está el Área de Gestión Ambiental, la misma colabora transversalmente con otras jurisdicciones administrativas en la evaluación de

proyectos referente a la GIRSU y tiene la tarea específica de realizar las Evaluaciones de Impacto Ambiental para verificar el cumplimiento de la normativa. Cuenta también con tres personas.

El Área de Control y Fiscalización de Actividades Productivas y de Servicios tiene entre sus tareas principales la de habilitar nuevos establecimiento y fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental de los existentes. No disponen de información estadística respecto a la cantidad de residuos que genera el sector productivo en materia de residuos lo que imposibilita disponer de información valiosa en materia de disposición final residuos del sector productivo. A esta actividad se aborda con tres personas.

El Área de Relación con la Comunidad e Instituciones desarrolla la labor de la difusión de las políticas ambientales en la comunidad y trabaja con las otras áreas para llevar adelante esta tarea pero actualmente no cuenta con personal.

El Área de Laboratorio realiza los estudios referentes a los controles ambientales pero actualmente estas tareas están suspendidas,

Por último las Direcciones Administrativa y Legal realizan tareas de apoyo a las Direcciones Regionales y están integrada por tres personas para las tareas administrativas y una sola persona para los aspectos legales.

A opinión de los informantes claves, en este caso desde la empresa que realizo la consultoría, consideran que: “ como acierto se destaca que la Secretaría de la Provincia se encuentra descentralizada, hay dos grandes áreas determinadas, una de ellas de la región del Río Uruguay y la otra la Región del Río Paraná, esta característica permite tener mayor personal a cargo y con posibilidad de acción sobre cada municipalidad, también los municipios se benefician al tener un contacto más accesible. Como carencia se identifica que podría mejorarse la información desde la Provincia hacia los Municipios en cuanto a las características de los avances de los planes y proyectos”. Desde los Municipios opinan que “como principal acierto dar continuidad de la política GIRSU que se viene llevando a cabo en los últimos años, máxime teniendo en cuenta que hubo un cambio de gestión tanto a nivel nacional provincial y

municipal. Como carencia se destaca la falta de espacio de interacción Municipio -Secretaría para coordinar políticas GIRSU.”

De acuerdo a lo referido en párrafos anteriores se destaca entre las principales fortalezas a la capacidad de gestión de este Organismo, ello se aprecia en la división administrativa de las tareas llevadas adelante en dos regiones que le permite abordar el trabajo con mayor celeridad y cercanía a las cuestiones territoriales. La contracara es la falta de personal en el área de residuos lo cual constituye una de las principales debilidades ya que se debe abordar esta problemática con solo 5 personas todo el territorio y además la calificación del recurso humano no es el adecuado por la baja especialización en la temática, recordando que entre sus principales tarea esta área tiene entre trabajar sobre el Registro de la resolución 133, la revisión de los proyectos GIRSU elaborado por los municipios y dar cumplimiento a los Objetivos definidos en la LEY GIRSU. Además deben abarcar el amplio espectro de los residuos (RSU, biopatogenicos y peligrosos). Otro aspecto importante de marcar es la falta de sistematización de la información que no permite construir indicadores para monitorear la política GIRSU llevada adelante. Las cuestiones antes mencionadas se traducen en una baja capacidad de implementación de la política y por ende perdida de eficiencia y eficacia.

6.1.2. A Nivel Municipal

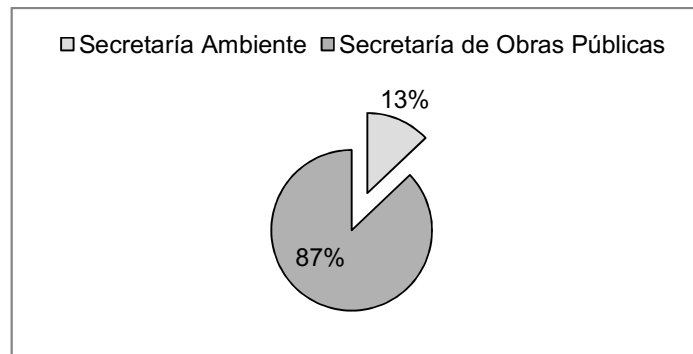
Tal como se expuso en puntos anteriores para analizar la capacidad institucional se evaluaron las áreas afectadas o dedicadas a la GIRSU teniendo en cuenta la existencia de áreas exclusivas y también la cantidad de personal afectada a esta actividad en relación al total de la población beneficiaria.

Siguiendo con el análisis de los municipios seleccionados en el Plan provincial se puede apreciar que solo el 13% de ellos cuentan con una dependencia con el rango de Secretaría de Ambiente y el 87% restante las actividades GIRSU se realizan a través de la Secretaría de Obras Públicas. Esto marca, en el primero

de los casos la posibilidad de manejar mayor autonomía, presupuesto, poder de decisión, etc. Además se puede apreciar que, en términos generales y desde el punto de vista institucional, la importancia relativa que le dan los Municipios a los aspectos ambientales es baja.

Ilustración 4 Participación de Secretarías Específicas

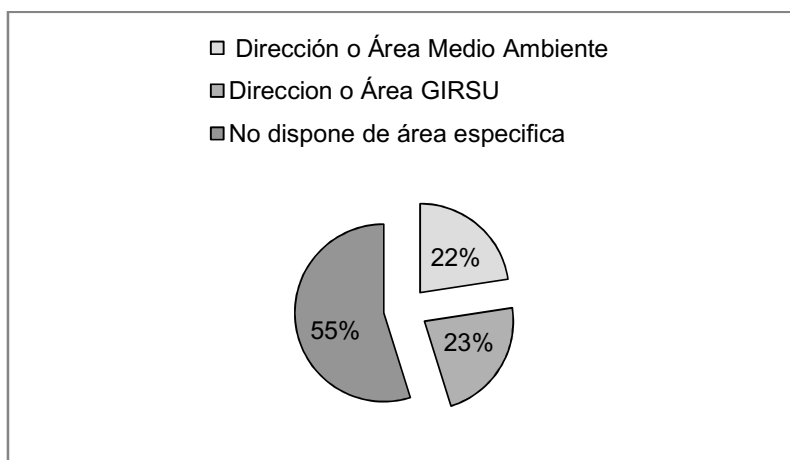
Año 2016



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Plan Provincial y Municipios

Si se analiza la relevancia que dan los municipios a las área específicamente GIRSU se puede apreciar en la Ilustración 5 que aproximadamente el 45% de los mismos tienen áreas específicamente destinada al cuidado del medio ambiente, estas se reparten un 22% en organismos de medio ambiente (Direcciones o Áreas) que tratan aspectos generales de esta temática y solo un 23% se dedican específicamente a la GIRSU. El 55% restante realizan las actividades de barrido, limpieza, recolección y disposición final a través de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio. Esta descripción reafirma lo señalado anteriormente respecto a la falta de autonomía en el manejo específico de la GIRSU.

Ilustración 5- Existencia de Áreas específicas GIRSU



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Plan Provincial y Municipios

Dentro de los municipios relevados, se destacan por poseer un área exclusiva de gestión de residuos Villaguay con la Dirección de Ecología, Medio Ambiente y Residuos Sólidos, Chajari con el Departamento de Ecología y Gestión de Residuos, La Paz con la Dirección de Medio Ambiente con Área GIRSU, Federal con varios años de trabajo continuo en el Área de la Planta de Separación que es la encargada de la GIRSU. Dentro de los principales municipios a Paraná con el Área de Residuos que tiene subdividida la ciudad en 4 unidades municipales para la GIRSU y Concordia con el Departamento específico de GIRSU. (ver Anexo 6 – Organismos responsables de la Gestión y ejecución de RSU en Municipios Entrerrianos (Anexo 6 – Organismos responsables de la Gestión y ejecución de RSU en Municipios Entrerrianos). Estos lugares muestran además un mayor nivel de implementación de la política GIRSU que se ve traducida cuestiones concretas tales como la separación en origen, recolección separada de orgánicos e inorgánico, separación del material en “Plantas de Separación”.

En el mismo sentido señalan los informantes claves – la empresa consultora que “ se considera de real importancia, en el momento que se desarrolló la etapa de diagnostico se tuvo contacto directo con todos los municipios que formaron parte del Plan Provincial, evidenciándose en la mayoría de ellos la carencia de áreas específicas dedicadas a la GIRSU, la mayor parte de los municipios atienden las actividades relacionadas a la gestión integral desde

Secretarías de Obras Públicas, Economía y Hacienda, Producción, etc.,. Esta característica resta tener exclusividad y seguimiento a la cuestión ambiental relacionada a las actividades GIRSU, cuestión que puede potenciarse con personal específico a cargo de las acciones y monitoreo de las mismas”.

Para dar otro dato cualitativo al relevamiento se pone a consideración la opinión brindada por los informantes claves, en estos casos desde el punto de vista de un funcionario municipal, el cual destaca como principal cualidad “ el conocimiento técnico que disponen las áreas técnicas del municipio sobre todo en las tareas de recolección sobre la cual cuentan con años de conocimiento” y dentro de las carencias destaca a “la falta de visión de los municipios respecto a la importancia de la política GIRSU” y sobre la cual no se le da la suficiente importancia.

Personal afectado a la GIRSU por Municipio

Este indicador tiene mucha relevancia porque en términos económicos representa el mayor destino de recursos de la gestión de GIRSU, para tomar dimensión el gasto en personal significa aproximadamente el 78%²⁶ del total, el resto de los recursos se destinan a gastos en combustible, mantenimiento de vehículos y servicios varios.

Para comparar y analizar la información relevada se agrupan los municipios en función a la cantidad de habitantes dividiéndolos en escalas que comparten similares características de población, infraestructura y organización institucional.²⁷

Para hacer el análisis se utilizaron diversos indicadores los cuales se exponen en el siguiente gráfico, y el mismo se puede apreciar datos sobre los recursos humanos que le destina al municipio a atender la población.

²⁶ Fuente: Plan provincial

²⁷ El Boletín informativo de la Dirección de Relaciones Municipales de la Provincia de Entre Ríos agrupa los Municipios por cantidad de población en las siguientes categorías: Cat. 1: Municipios de menos de 5 mil hab., Cat. 2: entre 5 y 10 mil habitantes, Cat. 3: entre 10 y 50 mil habitantes y Cat. 4: más de 50 mil. Siendo que se obtuvo información de dichos informes se mantuvo esta estructura para el análisis de la información del presente apartado.

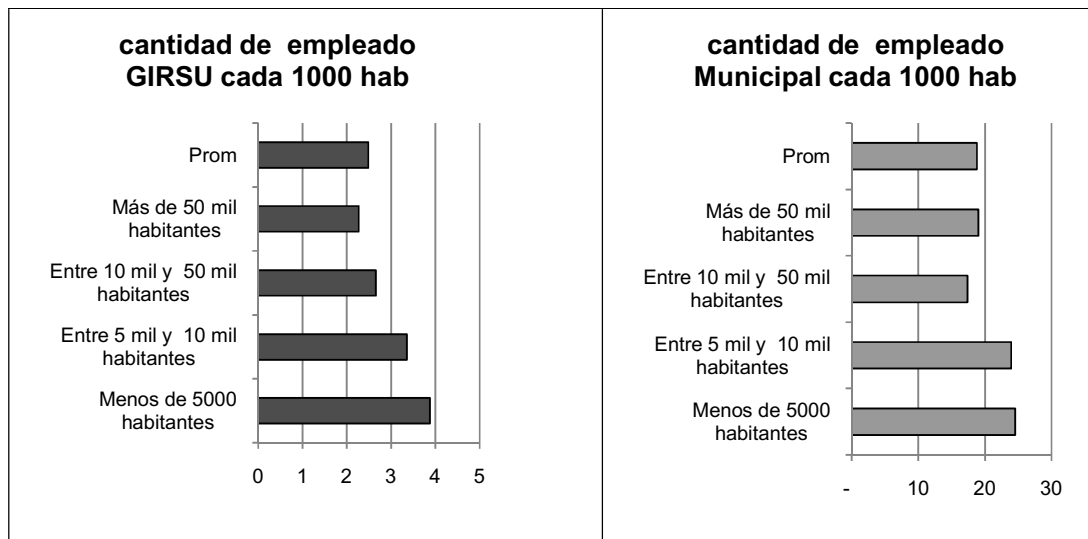
En el caso de la **GIRSU** se puede apreciar que para esta actividad se destinan en promedio 2,5 empleados cada 1000 habitantes, los de menor tamaño utilizan casi 4 empleados cada 1000 habitantes y a medida que tienen mayor población la cantidad de empleados se reduce a casi la mitad. En el caso de los municipios grandes solo ocupan 2,3 empleados cada 1000 hab.

Para el conjunto de las actividades que prestan los Municipios hay una división marcada entre los Municipios con menos de 10 mil habitantes, estos utilizan entre 24 y 25 empleados cada mil habitantes, y los mayores a 10 mil habitantes destinan entre 17 y 19 empleados cada 1000 hab.

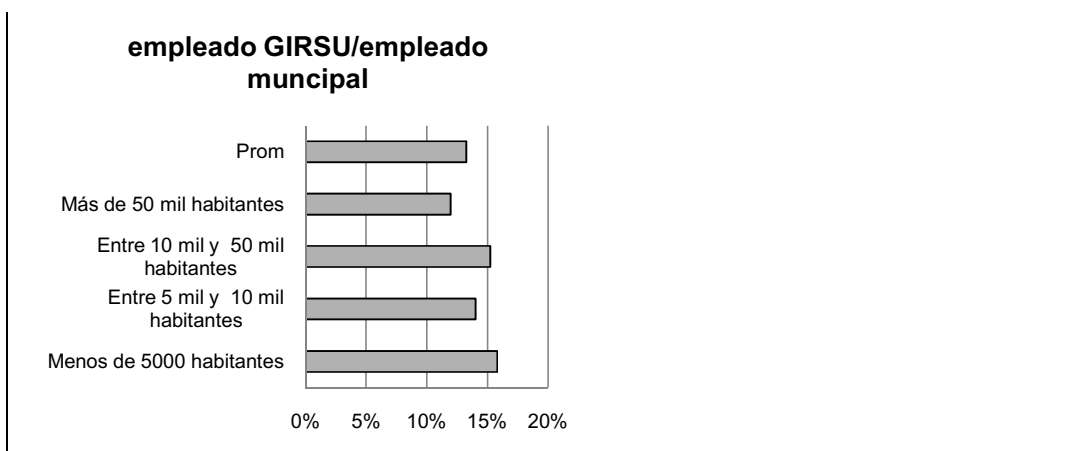
Si se compara la cantidad de empleados que dedican exclusivamente a la GIRSU respecto al total de empleados municipales, los más pequeños hasta los de menos de 50 mil habitantes destinan entorno al 15% de los recursos humanos a esta actividad, mientras que los Municipios de mayor tamaño destina un poco menos, en torno al 12% respecto del total.

Ilustración 6- Indicadores de Personal agrupado por tamaño de municipios

Año 2014



Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Anexo 7 –Población, personal Municipal y afectado a la gestión/ejecución de RSU En los Municipios de Entre Ríos.

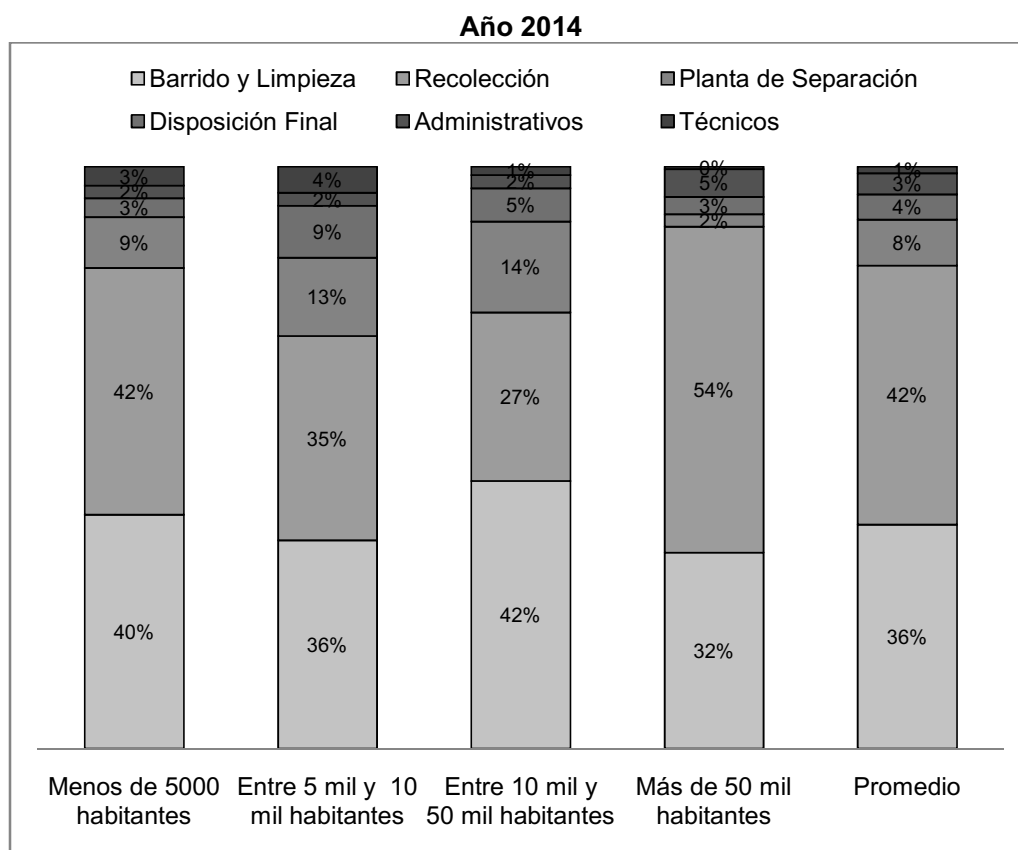
Para ver la importancia que dan los municipios a cada una de las etapas de la GIRSU se tomo como indicador la cantidad de personal destinado a cada una de ellas.

Como se observa en el gráfico la etapa de “Recolección” junto con la de “Barrido y Limpieza” son las fases de la gestión a las cuales se destina mayor cantidad de operarios, con un promedio entre un 42% y 36% respectivamente. Por lo tanto el 78% de los recursos humanos se destinan a estas 2 etapas. Si bien las fases antes mencionadas son las que tienen una mayor utilización mano de obra intensiva, se observa un escaso destino de recursos a las actividades de “Separación” – un 8%-, y solo un 4% a “Sitios de disposición final”. Estos números se justifican porque al momento del relevamiento había más de un 30% de municipios que no disponían Plantas de Separación de Residuos Plantas de Separación (PS) y solo un 30% contaba con algún sistema de sitio de disposición Final (vertedero controlado o celda impermeable).

Si se analiza los diferentes tamaños de municipios se observa que en localidades intermedias (entre 5 y 10 mil habitantes y entre 10 mil y 50 mil habitantes) la cantidad de recursos destinados a las tareas de “separación” están en torno al 13-14% respectivamente, muy por encima de las localidades de más de 50 mil habitantes que solo le utilizaban el 2% los recursos y los de menos de 5 mil habitantes el 9%. Esta situación se la puede relacionar con la

cantidad de plantas de separación - PS que disponían los municipios intermedios, entre 60 a 70%, mientras que los municipios ubicados en el extremo disponían solo el 50% PS. (ver Ilustración 13- Disponibilidad de Plantas de Separación y Clasificación de Residuos por Escala de Municipios).

Ilustración 7- Participación del Personal discriminado por Etapa de Actividades GRSU



Fuente: Elaboración propia en base a datos Anexo 8 –Personal afectado a la gestión de RSU discriminado por etapas. Municipios de Entre Ríos. Año 2013

6.1.3. Evaluación los avances de las propuestas presentadas, en el marco del plan provincial, respecto a los aspectos institucionales

Una cuestión muy relevante de destacar son los cuatro proyectos que surgieron como productos de la formulación del Plan Provincial y que al momento de la elaboración del presente trabajo se encuentran presentadas en la Secretaría de

Ambiente de la Nación pendientes de recibir financiamiento del BID²⁸. En dicha presentación se promueve la regionalización de la GIRSU para darle solución a la disposición final de los residuos debido a los altos costos que implica realizar esta etapa de manera individual. Para ello se plantea en la propuesta agrupar a municipios pequeños más cercanos a localidades con un mayor número de habitantes que tiene una importante generación de residuos para aprovechar las economías de escala, además de darle propuesta de solución al resto de las etapas de la GIRSU (barrido y limpieza, recolección, separación de residuos y transferencia) a todos los municipios que conforman el nodo. En el trabajo se propusieron 13 nodos²⁹ elegidos con criterios vinculados al tamaño, localización, distancia entre localidades, temas de logística y aspectos económicos.

En el Plan Provincial para priorizar los cuatro proyectos a financiar se tuvieron en cuenta factores excluyentes como la propiedad de terrenos donde instalar el sitio de disposición final y aspectos políticos.

En base a estos criterios se eligieron a los nodos de Paraná, Concordia y Santa Elena por ser las localidades que proporcionaron la propiedad de los terrenos para construir un sitio de disposición final y además dos de ellas son las localidades con mayor población de la provincia. Un caso particular es el

²⁸ BID es el organismo financiador del programa.

²⁹ Nodo 1 Paraná conformado por Paraná, Oro Verde, San Benito, Colonia Avellaneda, Aldea Valle María, Villa Urquiza, Crespo, Diamante, Villa Libertador San Martín, Cerrito, Viale, Gral Ramírez, Seguí, Tabossi, María Grande.
Nodo 2 Concordia se agrupa en Municipios y localidades cercanas Concordia, La Criolla Colonia Ayui, Estancia Grande, Los Charruas, Puerto Yerua
Nodo 3 Gualaguaychú se agrupa en Municipios y localidades cercanas Gualaguaychú, Pueblo General Belgrano, Larroque, Aldea San Antonio, Urdinarain
Nodo 4 Concepción del Uruguay se agrupa en Municipios y localidades cercanas Concepción Del Uruguay, San Justo, Colonia Caseros, Colonia Elía, Pronunciamento, Herrera.
Nodo 5 Tierra de Palmares se agrupa en municipios y localidades cercanas Colon, San José, Villa Elisa, Ubajay, San Salvador, General Campos, Arroyo Barú, Pueblo Liebig Y 1º De Mayo
Nodo 6 Nogoya agrupa Municipios y localidades cercanas de Lucas Gonzalez, Nogoya, Hernandez y Aranguren
Nodo 7 Santa Elena agrupa Municipios y localidades cercanas de La Paz, San Gustavo, Santa Elena, Piedras Blancas, Bovril, Alcaraz, Federal, Conscripto Bernardi, Sauce De Luna, Hasenkamp Y Villa Hernandarias.
Nodo 8 Gualaguay agrupa Municipios y localidades cercanas de Gualaguay Y Gral. Galarza
Nodo 9 Chajarí agrupa Municipios y localidades cercanas de Chajarí, Villa Del Rosario, Santa Ana, Los Conquistadores Y San Jaime.
Nodo 10 Villaguay agrupa Municipios y localidades cercanas de Villaguay, Villa Dominguez Y Villa Clara.
Nodo 11 Rosario del Tala agrupa Municipios y localidades cercanas de Rosario Del Tala, Basavilbaso, Lucas Gonzalez, Villa Mantero, Gobernador Mansilla, Santa Anita Y Gobernador Macia.
Nodo 12 Ibicuy agrupa Municipios y localidades cercanas a Ibicuy, Ceibas Y Villa Paranacito
Nodo 13 San Jose de Feliciano agrupa Municipios y localidades cercanas a San Jose Feliciano, Los Conquistadores Y San Jaime
Sitios de disposición final individuales Victoria y Federación

proyecto de la localidad de San José en la cual no se construye el sitio de disposición final por no disponer de terrenos pero por cuestiones políticas fue igualmente priorizado para mejorar los otros aspectos de la GIRSU.

A continuación se detalla el **modelo de gerenciamiento y estructura institucional** propuesto para cada nodo:

- **Nodo Paraná:** no se logro la conformación de Consorcio con las localidades pertenecientes al Departamento Paraná y por ello se incluyo en el nodo un grupo reducido de localidades Oro Verde, San Agustín, Colonia Avellaneda y Paraná. Estos municipios tienen vigente un convenio³⁰ atreves del cual actúan como una región intermunicipal. La estrategia regional planteada para este nodo incluye el transporte intermunicipal de los residuos de los municipios de Oro Verde, San Benito y Colonia Avellaneda al relleno sanitario regional propiedad de la Municipalidad de Paraná. Este municipio tendrá la gestión de la recepción de los residuos a la planta de separación y el mantenimiento de las obras de disposición final en el relleno sanitario. La estructura institucional que se propone en el Plan Provincial es la creación de un Departamento GIRSU a cargo la administración, control y mantenimiento de la Planta de Separación así como el centro de disposición final de residuos - CDFR y actuará como organismo de coordinación con las áreas ambientales provinciales, el mismo dependerá de la Secretaría de Ambiente del municipio. A la fecha no hay creación de este organismo en el municipio, tampoco se han realizado las inversiones en el relleno sanitario³¹, solo se ha puesto en marcha la planta de separación de residuos y se encuentra operativa para la localidad de Paraná únicamente.
- **Nodo Concordia:** al igual que en el nodo Paraná no se logro la conformación de Consorcio con las localidades pertenecientes al

³⁰ Los municipios de Oro Verde, San Agustín, San Benito y Paraná han firmado en 2013 un convenio para gestionar sus RSU regionalmente. Fuente: Plan Provincial

³¹ Proyecto presentado y el financiamiento se encuentra pendiente de aprobación por el BID.

Departamento Concordia pero si existe un Convenio³² entre las localidades que conforman el nodo para el transporte intermunicipal de los residuos al relleno sanitario regional propiedad de la Municipalidad de Concordia, la cual tendrá la gestión de la recepción de los residuos a la planta de separación y el mantenimiento de las obras de disposición final en el relleno sanitario. Al igual que el Nodo Paraná se propuso en el Plan Provincial la creación de un Departamento GIRSU a cargo la administración, control y mantenimiento de la Planta de Separación así como del CDFR, el mismo dependerá de la Secretaría de Ambiente del municipio. Este organismo ya fue creado mediante decreto del Municipio de Concordia N° 437/2014 para llevar adelante las tareas de la GIRSU. Actualmente se encuentra a la espera el financiamiento de la infraestructura presentada en el proyecto pero los municipios llevan sus residuos al Municipio de Concordia para su disposición final.

- **Nodo Santa Elena:** para este nodo se propone la conformación de un Consorcio con las localidades pertenecientes al Departamento La Paz que tendrá a cargo el transporte intermunicipal de los residuos y la operación y administración del relleno sanitario regional que situaría en la localidad de Santa Elena. Al momento no se ha tenido ningún avance en este aspecto.
- **Municipalidad de San José:** en este municipio por tratarse de un proyecto individual, por el momento ya la espera del financiamiento de las inversiones, sigue operando la GIRSU como lo venía haciendo.

6.1.4. Resumen de las capacidades institucionales

Del relevamiento realizado en el **nivel provincial** se señala como principal fortaleza la capacidad de gestión del Organismo encargado de llevar a delante la política GIRSU fundada en la organización administrativa dividida en dos regiones geográficas, esto le permite abordar el trabajo con mayor celeridad y

³² En marzo de 2015 se firmo un convenio entre la Secretaría de Ambiente de la provincia, con seis municipios y tres juntas de gobierno del departamento Concordia, se construirá un relleno sanitario en el campo El Abasto, en la ciudad de Concordia, para el tratamiento integral de los residuos sólidos urbanos de toda la región. Fuente: <http://www.entrierios.gov.ar/noticias/nota.php?id=41503>

cercanía a las cuestiones territoriales. Las debilidades se puntualizan en la escasa cantidad y calificación del personal en el área de residuos ya que se debe abordar esta problemática con solo 5 personas todo el territorio provincial (78 municipios y 180 juntas de Gobierno) y además de la falta de personal especializado en la temática (solo cuenta con un solo profesional en la temática). Otro aspecto importante de marcar es la falta de sistematización de la información que no permite construir indicadores para monitorear la política GIRSU llevada adelante. Las cuestiones antes mencionadas se traducen en una baja capacidad de implementación de la política y por ende pérdida de eficiencia y eficacia de la política diseñada.

A **nivel municipal** se evaluaron las áreas dedicadas a la GIRSU para visualizar el grado de autonomía de los municipios para llevar a cabo la gestión de residuos. De la información relevada se desprende que solo el 13% de los municipios cuentan con una dependencia con el rango de Secretaría de Ambiente y el 87% restante las actividades GIRSU se realizan a través de las Secretarías de Obras Públicas.

De esta información surgen dos cuestiones relevantes, la primera, son pocos los Municipios que cuentan con organismos con el rango de Secretaría de Ambiente, disponer con instituciones de esta jerarquía da la posibilidad de manejar presupuesto, poder de decisión, etc., ello impacta directamente en la escasa autonomía del resto de los municipios para manejar la política GIRSU; la segunda cuestión muestra que la mayoría de los Municipios gestionan la GIRSU a través de las Secretarías de Obras Públicas dejando en evidencia la poca importancia relativa otorgada a los aspectos ambientales y en particular a la GIRSU. En las Secretarías de Obras Públicas hay aproximadamente un 45% de los Municipios que disponen de áreas destinadas a cuestiones ambientales de las cuales solo un 23% tienen un sector que se dedica específicamente a la GIRSU. El 55% de los Municipios restantes realizan las actividades de barrido, limpieza, recolección y disposición final sin depender de un área ambiental que coordine y gestione estas actividades lo que dificulta llevar adelante políticas coordinadas.

También se tuvo en cuenta en el análisis la cantidad de personal afectado a esta actividad por representar el costo más importante del la GIRSU. Para hacer el estudio se utilizaron diversos indicadores. A modo de ejemplo, si se toma la relación entre cantidad de recursos humanos destinados la GIRSU y la cantidad de población, se aprecia una gran heterogeneidad en los distintos municipios, por caso, los más pequeños utilizan casi 4 empleados cada 1000 habitantes y, en los más grandes, a medida que aumenta la población de la localidad, la relación cantidad de empleados/población se reduce a casi la mitad, lo que impacta necesariamente en el nivel de servicios de la GIRSU (Ver Ilustración 6- Indicadores de Personal agrupado por tamaño de municipios .). Para completar el análisis se toma como indicador la importancia que le asignan los municipios a cada una de las etapas de la GIRSU y para ello se tiene en cuenta la cantidad de personal destinado a cada una de estas etapas. Se observa aquí también que la proporción depende del tamaño del Municipio. A modo de ejemplo, en localidades intermedias (entre 5 y 10 mil habitantes y entre 10 mil y 50 mil habitantes) la cantidad de recursos humanos destinados a las tareas de “separación” están en torno al 13-14% del total respectivamente, muy por encima de las localidades de más de 50 mil habitantes que solo le destinan el 2% los recursos humanos y los municipios de menos de 5 mil habitantes el 9%. Esto refleja nuevamente la heterogeneidad en el nivel de servicios brindados en cada municipio que para el caso las actividades de separación no se condicen con los volúmenes de residuos y eso también impacta en el nivel de servicios. (Ver Ilustración 7- Participación del Personal discriminado por Etapa de Actividades GIRSU)

6.2. Aspectos Ambientales

Para evaluar cómo se gestionan los residuos en La Provincia luego de la sanción de la Ley GIRSU se analiza los avances después de la implementación de la norma. Para ello se tuvieron en cuenta las opiniones de informantes claves (ver Anexo 3 – Entrevistas a Informantes Claves) que expusieron su visión respecto al funcionamiento de la GIRSU en los municipios. Desde la empresa Consultora destaca como principales fortalezas en el manejo de la

GIRSU a los recursos humanos municipales disponibles para la GIRSU y la cobertura de los servicios de higiene urbana. Las principales debilidades están dadas en la baja importancia que le dan los municipios a la separación en origen de los residuos domiciliarios y el servicio de recolección diferenciada, la poca disponibilidad de terrenos adecuados y libres para la implantación de un Relleno Sanitario y la existencia de basurales a cielo abierto. Además consideran que los Municipios entrerrianos son heterogéneos en cuanto a niveles de desarrollo de la GIRSU, encontrándose muchos municipios donde se llevan a cabo las etapas de una GIRSU de forma adecuada y completa y otros municipios donde solo se realiza la recolección y la disposición final de los residuos en un basural a cielo abierto sin ningún tipo de tratamiento. De acuerdo a este factor las realidades son muy distintas entre muchos de los municipios que formaron parte del Plan.

En el mismo sentido funcionarios municipales opinan que “Hay municipios puntuales que han trabajado mucho en las etapas iniciales de gestión de RSU y están preparados para implementar un relleno sanitario, pero en términos generales los municipios tienen una baja capacidad técnica para gestionar correctamente los RSU. La mayoría tiene un tramo importante que recorrer, por ejemplo tienen que consolidar sus direcciones de ambiente, tener personal abocado exclusivamente a la GIRSU, etc. Igualmente se observa una gran cantidad de localidades que están iniciando el proceso de aplicación de la política pero ello se materializa a mediano largo plazo”

Desde los funcionarios provinciales afirman respecto a la implementación del plan consideran que “se observan avances dispares en la aplicación de esta política, muchos lo han hecho con más voluntad que capacidad por ejemplo hay lugares que tienen un mayor avance y han logrado implementar su planta de separación, o de transferencia, o plantas de residuos especiales. Los avances señalados fueron realizados al margen de la implementación del plan, pero si se destaca del plan la solución que se propone a la última etapa de la GIRSU” . También rescatan que el plan ayuda a la incentivación ya que muchos municipios han ido implementando proyectos vinculados a las

actividades de separación , la implementación de promotores ambientales todo ello en perspectiva de la posibilidad que exista un sitio de disposición final.

Además se compara la información obtenida para el diagnostico al momento de la formulación del Plan con la situación actual. Para esta actividad se seleccionaron los 33 principales municipios elegidos para el diagnostico del Plan que abarco al 87% de la población y se estructura la información por tamaño de municipio del mismo modo que se realizo en el punto anterior. Luego se compararon las principales etapas de la GIRSU (barrido y limpieza, recolección, separación y disposición final) para ver el impacto de la implementación de la nueva norma en cada etapa. En los siguientes puntos se desarrolla dicho análisis.

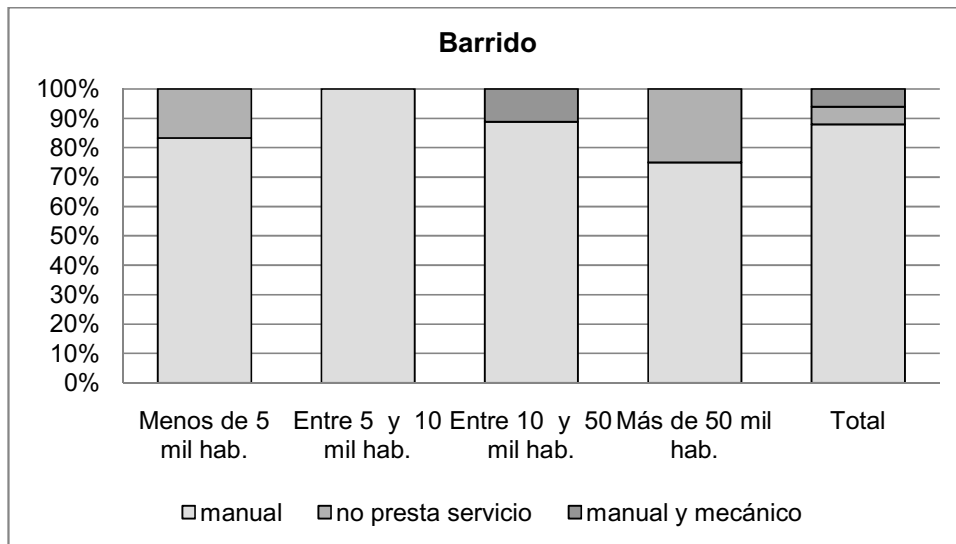
6.2.1. Barrido y Limpieza

En nivel de cobertura del servicio de barrido en los municipios entrerrianos es muy alto alcanzando al 97% de las localidades. Se brinda de manera manual en el 90% de los municipios, en solo el 10% de las localidades es mixto: manual y mecánico y el 3% no cuenta con el servicio. Si se analiza por tamaño de municipio se puede apreciar que los municipios de más de 5 mil habitantes cuentan con este servicio en el 100%³³ de las localidades y utilizan el barrido manual en su mayoría y la combinación del manual con el mecánico en un menor porcentaje, mientras que en los municipios de menos de 5000 habitantes hay un 17% de las localidades que no disponen del servicio de barrido y limpieza. Antes y después de la norma no tuvo modificaciones significativas este servicio.

³³ Se aclara que el servicio se brinda en el 100% de las "localidades" pero no implica que la cobertura del servicio abarque todas las calles de las localidades. Por ejemplo en el municipio de Concordia se barren diariamente el 60% de las cuadras pavimentadas.

Ilustración 8- Servicio de Barrido y Limpieza Municipios Entre Ríos

Año 2016

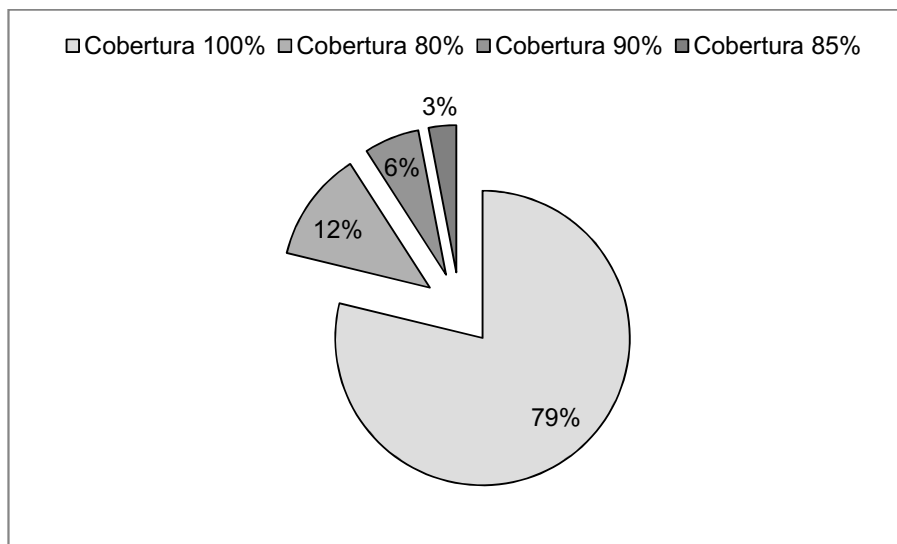


Fuente: elaboración propia en base a datos agregados en Anexo 8

6.2.2. Recolección

El servicio de Recolección es brindado por los Municipios en el 97% de las localidades, siendo tercerizado a empresas privadas en un muy bajo porcentaje de localidades. En general el nivel de cobertura de la recolección es muy bueno ya que en el 79% de las localidades se cubre el 100% de la las población y el resto de los municipios tienen una cobertura entre un 80 y 90% de la misma. Los municipios que no alcanzan a satisfacer con la demanda del servicio, se debe a dificultades que tienen que ver con largos trayectos hasta los puntos de recolección, situación presente en zonas rurales, o bien por falta equipamiento.

Ilustración 9- Cobertura del Servicio de Recolección en los Municipios de Entre Ríos

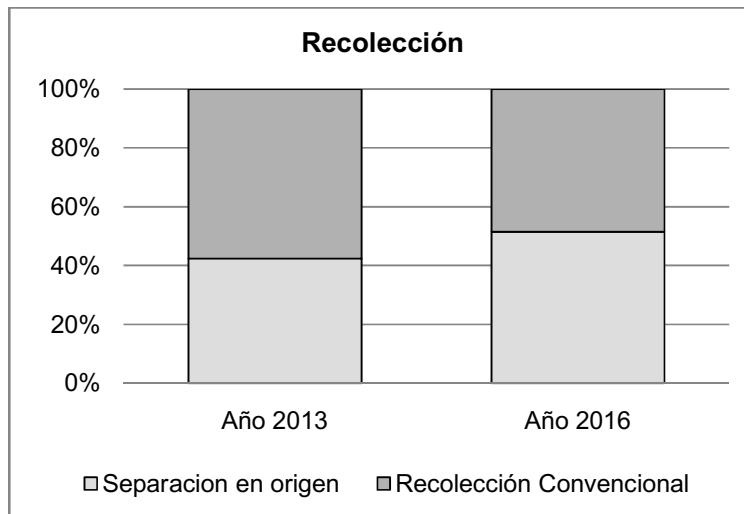


Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial Anexo 8

En cuanto al tipo de recolección se pueden distinguir en líneas generales en dos tipos la recolección diferenciada con separación en origen y la convencional. La primera de ellas consiste en recolectar en forma diferenciada por días de recolección los residuos húmedos (resto de comida, yerba, tierra etc) de los residuos secos (cartón, papel, plástico, vidrio etc). Por ejemplo Lunes miércoles y viernes húmedos, martes y jueves residuos secos y sábados ramas y escombro. La segunda consiste en recolectar los residuos secos y húmedos mezclados con distintas frecuencias de recolección según el municipio.

Respecto a la separación en origen de los residuos se puede apreciar que en el año 2013 el 42% de los municipios tenía sistema de recolección diferenciada con algún tipo de separación en los hogares. En el año 2016 esta participación se incremento a un 52% de los Municipios y el 48% restante lo sigue haciendo de manera convencional.

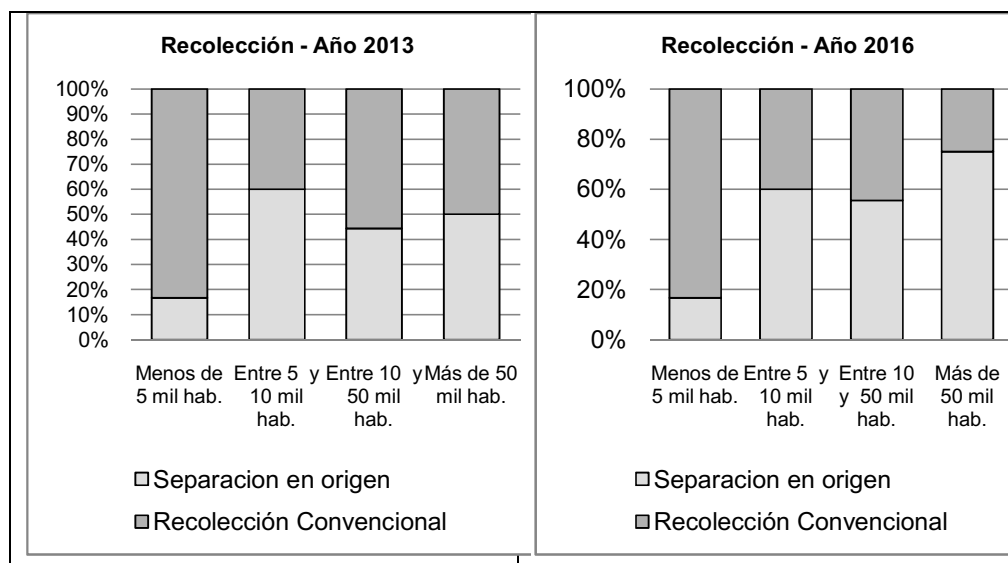
Ilustración 10- Comparación del Tipo de Servicio de Recolección en los Municipios de Entre Ríos año 2013-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento realizado en mes de mayo 2016

Si se observa como evoluciono el servicio de recolección por cada escala de municipio se puede apreciar en el siguiente gráfico que los municipios más pequeños (menos de 5 mil hab.) han mantenido el sistema de recolección convencional en más de 80% de las localidades condición que también se observo en los municipios entre 5 y 10 mil habitantes pero en torno al 40%. Donde si hubo modificaciones fue en los municipios de mayor tamaño el sistema de recolección diferenciada con separación en origen paso del 44% en 2013 al 55% en municipios entre 10 y 50 mil habitantes mientras que en los municipios de más de 50 mil hab. paso de 50% al 75% en 2016.

Ilustración 11- Tipo de Servicio de Recolección por Escala de Municipios



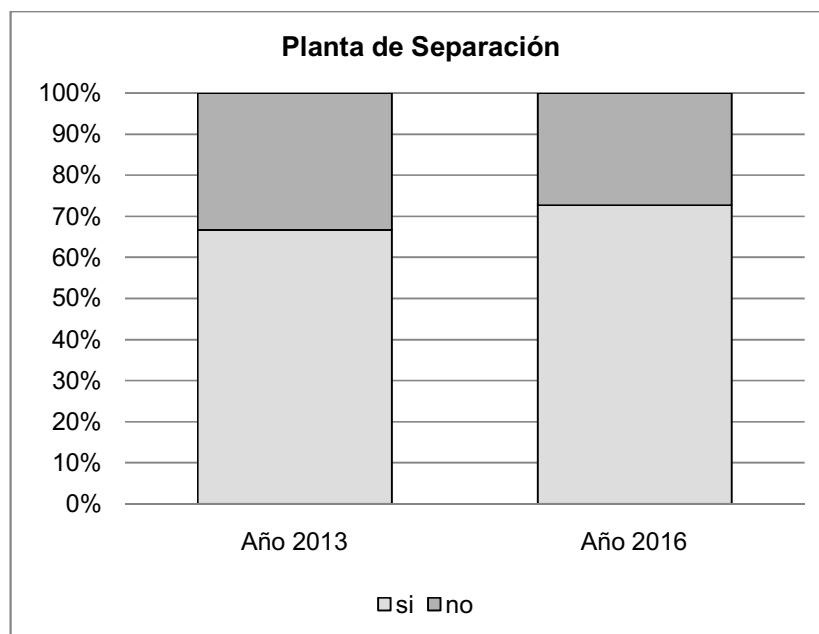
Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento si realizado en mes de mayo

6.2.3. Separación

En el año 2013 el 33% de los municipios no contaban con una Planta de Separación y clasificación de residuos (PSyC) y solo se recuperaba 14% del total de los residuos que se generaba³⁴, lo cual se puede considerar un obstáculo para lograr mayores resultados. El 67% restante contaban con Plantas de Separación, que estaban en buena /muy buena condiciones solo el 42% y el 58% restante en regular/malas condiciones. En el año 2016 la cantidad de municipios que no disponen de un PSyC se vio reducida al 27% y el 73 % restante cuentan con este equipamiento.

³⁴ Dato proporcionado en el Plan Provincial

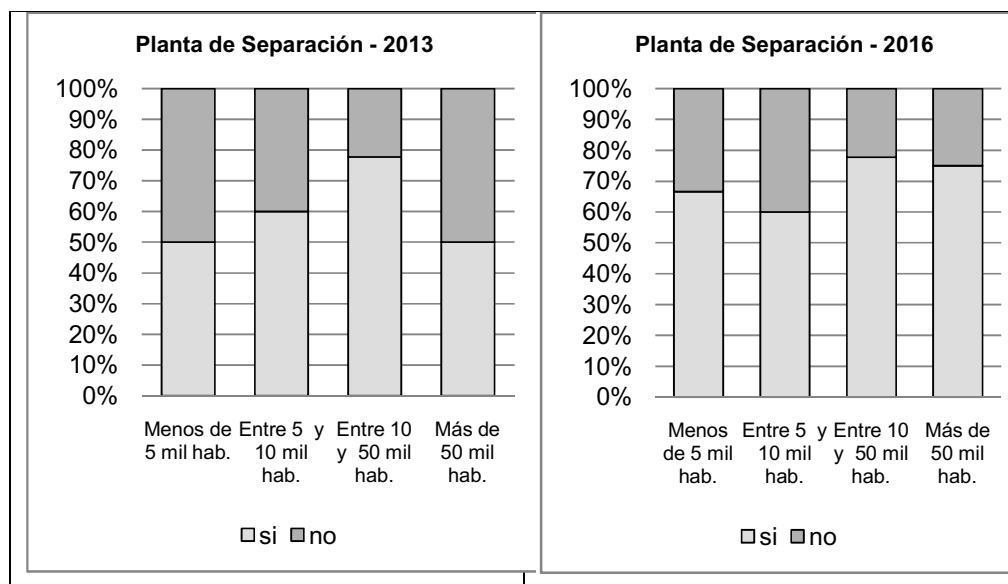
Ilustración 12- Comparación de la disponibilidad de Plantas de Separación y Clasificación de Residuos de Municipios de Entre Ríos 2013-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento realizado en mes de mayo 2016

Para apreciar la información expuesta anteriormente de manera desagregada se puede observar en el siguiente gráfico que los municipios más pequeños (menos de 5 mil hab) han pasado de tener PSyC el 50% en año 2013 al 67% en la actualidad, una situación similar se da en los municipios de más de 50 mil habitantes que pasaron de tener un 50% de las localidades al 75% de las mismas actualmente. Un hecho destacable es la puesta en funcionamiento de la PSyC de la ciudad de Paraná a finales del año 2015.

Ilustración 13- Disponibilidad de Plantas de Separación y Clasificación de Residuos por Escala de Municipios



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento i realizado en mes de mayo 2016

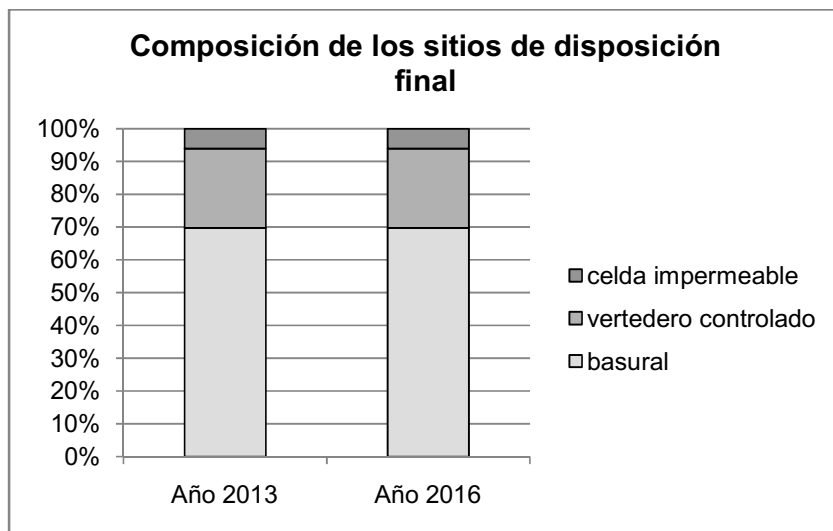
6.2.4. Disposición Final

En cuanto al sistema de disposición final hay un 70% de municipios con basurales a cielo abierto, 24% vertederos controlados, y 6% localidades que tienen celdas impermeabilizadas. Solamente el 50% de los municipios de la muestra tienen maquinaria pesada en el predio para poder ordenar y realizar el trabajo con los residuos. Como aspecto negativo 55% municipios tienen sus predios de disposición a menos de 1 kilómetro del casco urbano. El 76% de los municipios cuenta con personal en el predio de disposición para desarrollar alguna tarea. Uno de los aspectos más negativos en los basurales es que el 33% de los municipios disponen residuos patológicos en bolsas diferenciadas, pero en el mismo predio sin ningún tipo de control. El 50% de los basurales tienen focos con quema de residuos. Otro dato negativo es la presencia de Recuperadores en el predio, esto constituye un problemática que no se ha logrado resolver en donde se deben abordar cuestiones sociales como la informalidad y aspectos económicos ya que trabajadores y sus familias que

viven de la separación dentro del predio del basural y lo utilizan como medio de vida.

En el siguiente grafico se puede apreciar que no ha habido cambios en los sitios de disposición final en los municipios relevados.

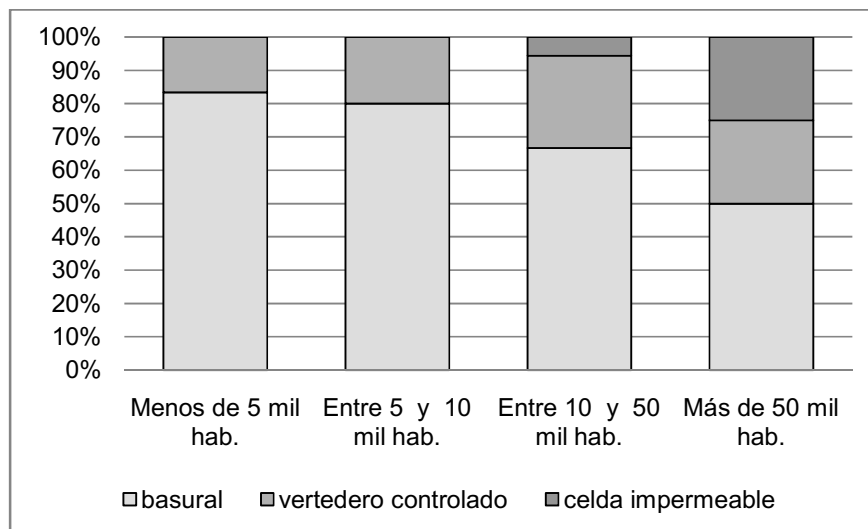
Ilustración 14- Comparación de los Sitios de Disposición Final año 2013 vs 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento realizado en mes de mayo 2016

Para visualizar el nivel de servicios que disponen las distintas escalas de municipios se puede apreciar que los municipios más pequeños, menos de 10 mil habt., disponen sus residuos en basurales a cielo abierto en un 80% y más de las localidades. Situación distinta se da en los municipios de mayor tamaño que esta proporción se reduce al 67% en localidades entre 10 y 50 mil habitantes y en las de más de 50 mil él porcentaje se cae al 50%.

Ilustración 15- Composición de los sitios de disposición final diferenciada por Escala de Municipios –año 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Plan Provincial y relevamiento realizado en mes de mayo 2016

6.2.5. Propuesta Presentadas

Vale destacar que dentro de los cuatro proyectos presentados en la Secretaría de Ambiente de la Nación se propone mejorar el servicio de “Barrido y limpieza”, para ello se aconseja la incorporación parcial de medios mecánicos y la ampliación de la cobertura del servicio en los nodos de Paraná y Concordia, y solo optimización y ampliación en el nodo de Santa Elena y Municipio de San José.

Respecto a la etapa de “Recolección” se propone la incorporación de recolección diferenciada en las distintas localidades que conforman los nodos y que al momento no están implementadas, el rediseño de los circuitos de recolección, optimización de los recursos humanos y materiales e incorporación y/o reposición del equipamiento. Del relevamiento realizado en cada uno de los nodos se puede apreciar que actualmente en Nodo Paraná realizan recolección diferenciada en Paraná (la incorporo en marzo 2016) y Oro Verde mientras que Colonia Avellaneda y San Benito continúan con la recolección convencional. En el Nodo Concordia la ciudad homónima contaba con

recolección diferenciada en el 5% de la población y prevé llevarla al 30% en el presente año, mientras que el resto de las localidades (La Criolla, Colonia Ayuí, Estancia Grande, Los Charruas y Puerto Yerua) siguen recolectando los residuos de manera convencional. En tanto en el Nodo Santa Elena no ha habido ninguna modificación luego de la formulación del plan es por ello que La Paz, Federal y Hasenkamp continúan realizando recolección diferenciada y el resto de las localidades (San Gustavo, Santa Elena, Piedras Blancas, Bovril, Alcaraz, Conscripto Bernardi, Sauce De Luna y Villa Hernandarias) prosiguen con el método convencional. Por último San José ya cuenta con recolección diferenciada.

Una vez realizada la recolección de los residuos se llevan a la Planta de Separación y Clasificación (PSyC) para recuperar el material reciclable (cartón, vidrio, plástico, etc) y procesar el residuo húmedo en la planta de compostaje.

Cada nodo tiene sus particularidades, en el caso de Concordia se prevé que las localidades que conforman el nodo recolecten los residuos y lo lleven directamente a la PSyC de Concordia y sea en ese lugar donde separe el residuo. Actualmente en este nodo los municipios llevan los residuos (recolectados de manera convencional) a la PS existente en Concordia este para la separación. Para implementar correctamente la gestión de residuos está previsto en el proyecto que los municipios implementen la recolección diferenciada y se realice la inversión ampliando la PCyS de Concordia transformándola en regional (esta inversión esta prevista en el financiamiento solicitado).

En nodo Paraná el municipio de Oro verde ya tiene su propia PSyC y se prevé de Colonia Avellaneda y San Benito transporten los residuos recolectados a la PSyC de Paraná, cuestión que no se está realizando actualmente. Mientras tanto Paraná la ha comenzado a utilizarla recientemente (abril de 2016).

El Nodo Santa Elena actualmente cuenta con PSyC en La Paz, Federal y Bovril y se prevén financiar en el proyecto PSyC en las localidades de Santa Elena, Hasenkamp y Hernandarias. Por su cercanía las localidad de San Gustavo llevaría sus residuos a PSyC de La Paz, Conscripto Bernardi a Federal, Alcaraz

y Sauce de Luna a Bovril y Piedras Blancas a Hernandarias. Un dato a destacar es la falta un convenio firmado en donde los municipios acepten recibir los residuos de otras localidades lo que constituye una fuerte debilidad.

En San José se prevé mejorar la PSyC existente.

Una vez separados los residuos quedan por un lado los secos reciclados que posteriormente se venden y los húmedos que se transforman en compost, por otro lado queda el residuo rechazado que debe ir al sitio de disposición final (SDF). En el caso de los Nodos de Concordia las localidades recolectan y llevan a la PSyC regional de Concordia y de allí va al SDF regional. En Nodo Paraná, Oro Verde lleva desde su PSyC a SDF regional de Paraná, mientras que Paraná, San Benito y Colonia recolectan y llevan a la PSyC regional y luego al SDF regional de la misma localidad. En el nodo Santa Elena se debe agregar un paso más que la “transferencia” desde las PSyC de La Paz, Federal, Bovril, Hernandarias Santa Elena y Hasenkamp al SDF regional ubicado en Santa Elena. Para realizar esta actividad se prevé la inversión en plantas de transferencias en estos lugares así como también la adquisición de medios de transportes adecuados. Administrativamente será manejado por el consorcio regional que se prevé conformar.

Por último se propone la construcción de SDF regional en Concordia, Santa Elena y Paraná. Estas inversiones están pendientes de financiamiento.

Además de los pocos avances observados luego de la formulación motivado por la falta de inversión provocado básicamente por la falta de financiamiento (Por Ejemplo para realizar la recolección diferenciada es necesario adquirir el equipamiento necesario, para separa los residuos se requiere construir PSyC y para disponer correctamente es preciso montar un relleno sanitario), tampoco se observa avances en los aspectos institucionales (Por ejemplo firma de convenios en Nodo Santa Elena y Paraná).

6.2.6. Resumen de aspectos ambientales

El servicio de **barrido y limpieza** tiene un nivel de cobertura muy alto alcanzando al 97% de las localidades. No tuvo variaciones significativas después de la sanción de norma en cuanto al nivel de cobertura. En los proyectos presentados en el plan prevé la incorporación parcial de sistemas mecanizados (camiones de barrido) y la ampliación de la cobertura del servicio en los nodos de Paraná y Concordia, y la optimización y ampliación en el nodo de Santa Elena y Municipio de San José.

El servicio de **Recolección** es brindado por los Municipios en el 97% de las localidades, en general el nivel de cobertura de la recolección es muy amplio ya que en el 79% de las localidades se cubre el 100% de la las población y el resto de los municipios tienen una cobertura entre un 80 y 90% de la misma. Respecto a la separación en origen de los residuos en el año 2013 el 42% de los municipios tenía sistema de recolección diferenciada con algún tipo de separación en los hogares y en el año 2016 esta participación se incremento al 52% reflejando un avance muy relevan en la gestión de la GIRSU por el impacto que tiene en las etapas posteriores ya que permite recuperar material para reciclarlo y reduce el volumen de residuos que se destina a la disposición final. El 48% restante sigue haciendo la recolección de manera convencional que significa un alto porcentaje que se propone reducir, de acuerdo con los objetivos de, Plan Provincial.

Este relativo avance es heterogéneo y varía de acuerdo con el rango poblacional de los distintos municipios. Puede observarse que en el tramo de municipios pequeños (menos de 5 mil hab. y entre 5-10 mil habitantes) se mantuvo el sistema de recolección convencional en más de 80% de las localidades en rango menos 5 mil habitantes y entorno al 40% en las localidades de 5-10 mil habitantes.

Mientras que en los municipios de mayor tamaño se observan avances.

En municipios entre 10 y 50 mil habitantes, el sistema de recolección diferenciada con separación en origen pasó del 44% en 2013 al 55% en 2016 mientras que en municipios de más de 50 mil hab. paso de 50% al 75% en 2016. En la propuesta presentada se prevé incorporar el sistema de recolección diferenciada en todas las localidades del nodo que actualmente tienen recolección convencional y mejorar y optimizar la recolección diferenciada en las localidades que actualmente la cuentan con este servicio incorporando las inversiones necesaria (adquisición y/o renovación de camiones volcadores, compactadores, etc).

Respecto al servicio de **clasificación de los residuos** en el año 2013 el 67% de los municipios contaban con una Planta de Separación y Clasificación de residuos (PSyC) y a 2016 este porcentaje se incremento al 73%. El estado de esas Plantas en el año 2013 eran de condiciones *buena/muy buena* en un 42% de los casos, mientras que el 58% restante en se encontraba en condición *regular/mala*. Estas características , continúan en situación similar en la actualidad.

Desagregando la información por rango de tamaño de población, se tiene que los municipios más pequeños (menos de 5 mil hab) contaban en el año 2013 con PSyC en un 50% de las localidades y pasan en la actualidad a representar el 67% del total.

Similar situación se verifica en municipios de más de 50 mil habitantes que, en el mismo periodo, pasan de contar con este servicio en un 50% de las localidades al 75% en la actualidad. Mientras que los municipios de tamaño intermedio (rangos de 5 a 10 mil habitantes y de 10 a 50 mil habitantes) no registran avances de nota y el servicio se mantiene entre un 60%y 78% de las localidades. . Por último, cabe señalar que existen propuestas de inversiones – en el marco del Plan de GIRSU- en el Nodo Concordia, para ampliación de la PSyC existente y transformarla en Planta Regional y en el Nodo Santa Elena, para construcción de una PSyC que opere con las localidades de Santa Elena, Hasenkamp y Hernandarias, mientras que en San José se prevé mejorar la PSyC existente.

En cuanto servicio de **disposición final** hay un 70% de municipios cuenta con basurales a cielo abierto, 24% con vertederos controlados, y 6% localidades tienen celdas impermeabilizadas. Solamente el 50% de los municipios de la muestra tienen maquinaria pesada en el predio para poder ordenar y realizar el trabajo con los residuos. Como aspecto negativo 55% municipios tienen sus predios de disposición a menos de 1 kilómetro del casco urbano. El 76% de los municipios cuenta con personal en el predio de disposición para desarrollar alguna tarea. El 50% de los basurales tienen focos con quema de residuos. El nivel de servicios de mayor impacto negativo en el medio ambiente es el de los municipios más pequeños, menos de 10 mil Hab., disponen sus residuos en basurales a cielo abierto en mas 80% de las localidades. Situación distinta se da en los municipios de mayor tamaño que esta proporción se reduce al 67% en localidades entre 10 y 50 mil habitantes y en los de más de 50 mil Hab. el porcentaje se reduce al 50%. En la propuesta se proyectan realizar centros de disposición final regional tanto en el Nodo Paraná localizándolo en la ciudad de Paraná situación similar se da en el Nodo Concordia y Santa Elena. La principal debilidad de los proyectos presentados lo tienen los localizados en el Nodo Paraná y Santa Elena porque las localidades que lo integran no cuentan con el compromiso institucional donde los municipios acuerden las condiciones para realizar la regionalización. El caso distinto es el del Nodo Concordia que ya lo posee.

Se ha observado que luego de la formulación han existido pocos avances en la implementación de la política motivado por la falta de inversión provocado básicamente por la falta de financiamiento de las inversiones presentadas en los proyectos, tampoco se aprecia progresos en los aspectos institucionales antes mencionados.

De la descripción realizada se puede verificar la existencia de capacidades heterogéneas en los distintos municipios respecto a la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y a las capacidades institucionales existentes. Se han podido encontrar ciertos rasgos característicos marcados básicamente por la diferencia de tamaños de los mismos. La política diseñada ha intentado tener en cuenta estas diferencias en cuanto a los aspectos legales,

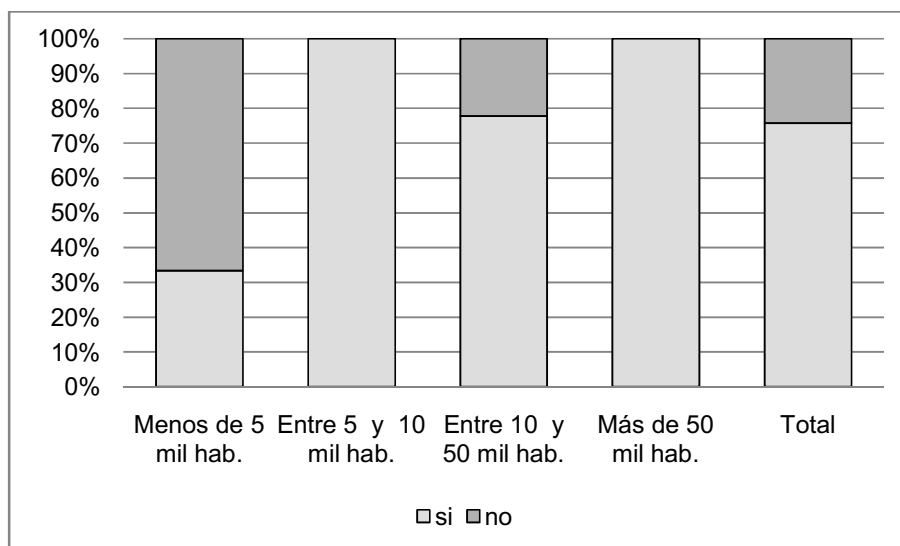
ambientales, económicos y técnicos, pero desde el punto de vista institucional no lo han logrado plasmar ni diseñar los instrumentos adecuados para llevar a cabo su implementación.

6.3. Relevamiento de aspectos sociales

En los municipios entrerrianos, al igual que el resto del país, cuentan con recuperadores de informales de residuos en la mayoría de las localidades. Estos recuperadores están conformados por recolectores (*cartoneros o cirujas*), que realizan la tarea de recolección de residuos recorriendo la ciudad, y los separadores informales que realizan el trabajo de seleccionar los residuos que tienen valor comercial directamente en el basural. Se manifiestan en forma individual o colectiva, mediante agrupamientos con mayor o menor grado de organización.

La mayoría de los municipios muestreados al momento del relevamiento contaban con recuperadores informales (aproximadamente en el 75% de las localidades). Al analizar la información de manera desagregada parece encontrarse una cierta correlación entre el tamaño de las localidades - en termino de población - y las prácticas informales, ya que estas se van incrementándose a medida que aumenta la cantidad de población. En el gráfico se aprecia que en los municipios de menor cantidad de habitantes (menos de 5 mil hab.) solo en el 33% de las localidades realizan recuperación informal mientras que en los municipios de mayores de 5 mil hab., según el rango, superan el 77% llegando al 100%.

Ilustración 16- Existencia de separación informal de residuos diferenciada por Escala de Municipios –año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos agregados en Anexo 11 – Municipios de Entre Ríos Estructurado por cantidad de Población. Datos de Recolección Informal - Año 2013

Otro dato relevante de destacar es la cantidad de familias y personas que se dedican a esta tarea. En particular se enfatiza la localidad de Paraná, ya que tal como se puede apreciar en el

Anexo 1, existía un número importante de separadores y recolectores informales. En esta localidad esta actividad atravesó prácticas asociativas con apoyo estatal y de organizaciones del tercer Sector y logró un buen grado de organización y perfeccionamiento de las prácticas de gestión. En este caso a las actividades organizadas formalmente se agregan aquellas promovidas por distintas organizaciones (Fundación AVINA, FOMIN, Organización Román) cuyos objetivos están en línea con las acciones de inclusión económica y social de los Recuperadores Urbanos, fortaleciendo a sus organizaciones y la organización y mejora de sus procesos productivos.

Una experiencia destacada es la promovida por la *Asociación Civil Cirujas y Cartoneros del Barrio San Martín de Paraná*, que realiza tareas de reciclado de basura en el *volcadero* municipal. En junio del 2013 se acordó la colaboración entre la Municipalidad de Paraná y la Asociación Civil Cirujas y Cartoneros para facilitar la formalización de la actividad, cuya primer paso fue el otorgamiento del comodato para efectuar el reciclaje del material en el predio del propio *Volcadero*.

Ilustración 17. Foto de los Integrantes de la Asociación Civil Cirujas y Cartoneros del Barrio San Martín de Paraná.



Fuente: http://www.caritasparana.org.ar/administrador/sup_imagenes/sup_23.pdf

En esta línea de trabajo, se logró la construcción de un galpón y un salón de usos múltiples, a fin de efectuar bajo techo las tareas de reciclaje

Otro caso relevante lo constituye el “*Programa de inclusión social y laboral de recuperadores informales del Campo del Abasto*” de la Localidad de Concordia. Este programa es impulsado por la Secretaría de Medio Ambiente de esa Municipalidad en conjunto con la Gerencia de Trabajo y el Ministerio de Trabajo de la Nación, en el marco de la reestructuración y saneamiento del

predio de disposición final de residuos del Departamento Concordia. El programa está conformado por 80 recolectores informales que en esta primera etapa realizan tareas de limpieza, (sitio de disposición final), limpieza y mantenimiento de cerco perimetral, trabajos en la planta de separación de residuos de clasificación y prensado, y se han sumado la construcción de una huerta orgánica y vivero. El nuevo programa se suma a la construcción de viviendas, provisión de servicios de luz, cloaca y agua; mejoras en infraestructura (iluminación, parquización y pavimento), el funcionamiento de un Centro Integrador Comunitario y una guardería para los hijos de los ex recuperadores informales.

Ilustración 18. Foto de los Recuperadores Informales incluidos en el “Programa de inclusión social y laboral de recuperadores informales del Campo del Abasto de la Localidad de Concordia”



Fuente: <http://www.diarioconcordia.com/programa-de-inclusion-de-recuperadores-informales-campo-del-abasto.html>

Por otra parte se señala que en los proyectos ejecutivos (PE) presentados a la Secretaría de Ambiente de la Nación (Nodo Paraná, Nodo Concordia, Nodo

Santa Elena y San José) se presenta un “Plan De Gestión Ambiental y Social del PE” para cada uno de ellos. En los mismos se desarrollan las estrategias y programas respecto a los aspectos ambientales pero hay un bajo nivel de desarrollo en los aspectos sociales. Si han podido verificar políticas que actualmente se están implementando en las localidades de Paraná y Concordia que constituyen un gran avance hacia la integración social de los recuperadores. Pero en las otras localidades no se pudo verificar el mismo avance y el diseño de la política no brinda las herramientas para guiar la implementación de la política en este aspecto.

7. CAPITULO 7: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD INTERTEMPORAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES Y ACTIVIDADES QUE SURGEN DE LAS POLÍTICAS DISEÑADAS.

La posible sostenibilidad intertemporal de la política se manifiesta en diversas dimensiones, por un lado en lo económico y financiero, para lo cual se explora y analiza los principales recursos generados por la gestión de los RSU.

En el mismo sentido se analiza el aspecto institucional y para ello se estudia el marco legal-institucional junto con la dotación y características de los recursos humanos y tecnológicos –actuales y previstos- en los distintos municipios.

Ambas temáticas se abordan de manera general profundizándose en los proyectos llevados adelante en el Plan Provincial.

7.1. Dimensión Económica de la sostenibilidad de la GIRSU

Del relevamiento realizado surge que la GIRSU tiene como fuente principal de sostenimiento financiero la posibilidad de cobro de tasas específicas municipales y también, aunque en menor medida, los ingresos generados de la comercialización del material recuperado. A continuación se analizan cada uno de estos aspectos.

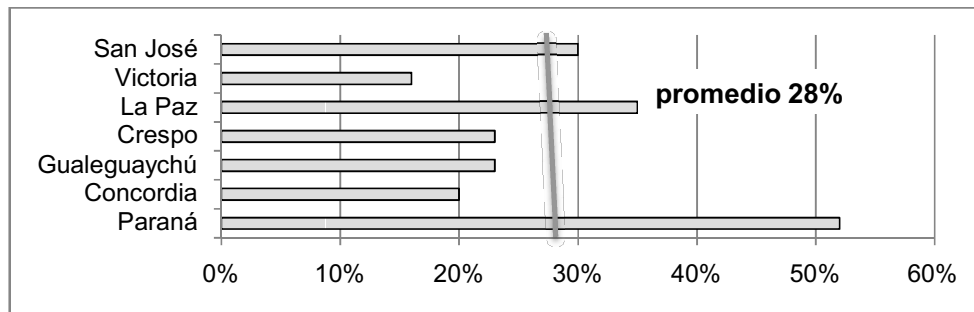
7.1.1. Ingresos de tributos relacionados con la gestión de los RSU

En este punto se analizan aspectos vinculados con los recursos que actualmente se utilizan para financiar la GIRSU, las propuestas mencionadas en el Plan Provincial y los avances que se han producido en la actualidad.

De los municipios muestreados la información indica que actualmente no hay una tasa específica para financiar el GIRSU sino que los recursos utilizados

proviene de la Tasa General Inmobiliaria - TGI³⁵. Pero por sus características los fondos obtenidos con este tributo debe destinarse además de la gestión de residuos al financiamiento de otras actividades relacionadas con la conservación y el mantenimiento de los Municipios por esta razón no alcanzan a cubrir los gastos generados por la GIRSU. Lo expresado anteriormente se puede apreciar en el siguiente gráfico en donde se compararon los recursos generados con la TGI con el gasto GIRSU donde se observa que solo cubren en promedio un 28% de los gastos incurridos, variando esta brecha según el Municipio que los gestione. Por ejemplo Concordia cubre con los ingresos solo el 20% mientras que Paraná llega al 52%.

Ilustración 19 Ingresos TGI Versus Costo GIRSU. Municipios seleccionados. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Planilla GIRSU Secretaría de Ambiente de la Nación elaborada por cada municipio (ver Anexo 12)

Por este motivo cuando se formularon los proyectos para los Nodos Paraná, Concordia y Santa Elena y la localidad de San José se analizó la implementación del cobro de una tasa específica. Para ello se confeccionó una encuesta en donde se consultó a los usuarios del servicio, entre otros aspectos, cuánto estaban dispuestos a pagar por un servicio de gestión integral de residuos indicándoles los beneficios que tienen el proyecto a implementarse.

³⁵ La Tasa General Inmobiliaria es la tasa cobrada por los municipios para solventar el alumbrado barrido limpieza, recolección de residuos y otras actividades relacionadas con la conservación y mantenimiento del municipio.

De dicha encuestas (disposición a pagar - DAP) se obtiene como resultado el monto que los vecinos manifiestan estar dispuestos a pagar como contraprestación por el servicio derivado del Proyecto. Este monto no es una magnitud única sino que varía de acuerdo con ciertos atributos de los entrevistados, entre ellos, el nivel de ingresos, el monto que paga actualmente por otras tasas, el tramo etario, etcétera. Los resultados analíticos se exponen en el informe correspondiente a la encuesta referida a esos nodos, que se adjunta en Anexo 13. El cuadro siguiente muestra una síntesis de los resultados obtenidos para los distintos nodos.

Tabla 4 Nodos Concordia y Santa Elena. Disposición a pagar por rangos de montos

Año 2014

	Nodo Concordia	Nodo Santa Elena	Promedio
\$ 5 o menos	12,50%	9,70%	11,17%
Ente \$6 y \$ 10	20,00%	21,40%	20,67%
Entre \$11 y \$ 20	23,10%	26,20%	24,57%
Entre \$ 21 y \$30	38,10%	38,60%	38,34%
otro	6,30%	4,10%	5,25%
	100%	100%	100%

Fuente: Plan Provincial encuesta de disposición a pagar

En base a esta información se observa que el 38% de la población encuestada está dispuesta a pagar entre \$20 y \$30 mensuales el servicio de gestión de residuos sólidos urbanos en las localidades encuestadas. Además, el 62% de la población consultada estaría dispuesta a pagar entre \$11 y \$30 adicionales por el servicio mejorado.

Si se estiman estos valores en la siguiente tabla se puede apreciar que el promedio por contribuyente arroja un valor de 217,7 \$ anuales.

Tabla 5 Nodos Concordia y Santa Elena. Estimación de la Tasa específica GIRSU

Año 2014

Rango medio de cobranza	Nodo Concordia	Nodo Santa Elena	prom
\$ 2,50	\$ 0,3	\$ 0,2	\$ 0,3
\$ 8,00	\$ 1,6	\$ 1,7	\$ 1,7
\$ 15,50	\$ 3,6	\$ 4,1	\$ 3,8
\$ 25,50	\$ 9,7	\$ 9,8	\$ 9,8
\$ 50,00	\$ 3,2	\$ 2,1	\$ 2,6
prom mensual	\$ 18,4	\$ 17,9	\$ 18,1
prom anual	\$ 220,3	\$ 214,9	\$ 217,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Plan Provincial encuesta de disposición a pagar

Si se compara el valor que estaría dispuesto a pagar un contribuyente por una tasa específica con respecto al costo de mantener el servicio GIRSU se observa que en ningún caso se cubren los gastos en los que se incurren, los recursos cubren solamente entre un 13 a 58% de los costos. Esto lleva a pensar en la necesidad de buscar otras fuentes de financiamiento.

Tabla 6 Tasa Especifica Versus Costos GIRSU. Localidades seleccionadas Nodo Concordia, Paraná, Santa Elena y Municipio de San José

Año 2014

Localidad	DAP monto cobrado prom anual	Costos GIRSU Costos Promedio Anual por Contribuyente	% de Cobertura
Paraná	\$ 218	\$ 1.659	13%
Con Cordia	\$ 220	\$ 1.171	19%
Santa Elena	\$ 215	\$ 819	26%
San José	\$ 218	\$ 378	58%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados en Plan Provincial

7.1.2. Ingresos provenientes de la venta de materiales recuperados

Otra de la fuente de recursos disponible para financiar la GIRSU proviene de la venta del material recuperado, ya sea material seco reciclado (por ejemplo vidrio, cartón, plástico, etc) o por el procesamiento del material húmedo (restos de comida, yerba, poda de jardín, etc) que se transforma en compost³⁶ y luego se comercializa. De acuerdo a lo informado en el Plan Provincial en el año 2013 los recursos que se generaban por la venta de material recuperado, básicamente material reciclado, no superaba el 2% de los recursos propios generados por los Municipios por lo que no constituían una fuente de recursos relevante a la hora de financiar la actividad.

Tabla 7 % de Ingresos por Venta de Material Recuperado Versus Recursos Propios Municipales

Año 2013

	Paraná	Concordia	Guaaleguaychú	Crespo	La Paz	Victoria	Rosario del Tala
Recursos Propios	\$ 373.830.966	\$138.000.000	\$ 73.996.981	\$19.000.000	\$14.000.000	\$35.682.690	\$5.253.890
Ingresos por venta material recuperable							
Ingresos por Materiales reciclado	\$ -	\$ -	\$ 298.968	\$ 328.000	\$ 21.500	\$ 60.000	\$ 90.000
Ingresos por Material Compostable	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
Total	\$ -	\$ -	\$ 298.968	\$ 328.000	\$ 21.500	\$ 60.000	\$ 90.000
% material recuperable respecto de los recursos propios			0,4%	1,7%	0,2%	0,2%	1,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Matriz para el cálculo de los costos de la gestión integral de residuos sólidos urbanos de los Municipios de Crespo, Paraná, Concordia, San José, La Paz, Rosario del Tala y Victoria – Año 2013

Un indicador que va en el mismo sentido es la cantidad de residuos que se comercializa respecto a la cantidad de residuo reciclado recolectado. Para ello se seleccionaron dos municipios que realizan separación en origen y comercializan los residuos desde hace algunos años. En las Tabla 8 y Tabla 9

³⁶ Compost: se forma con desechos orgánicos como: restos de comida, frutas y verduras, aserrín, cáscaras de huevo, restos de yerba, trozos de madera, poda de jardín (ramas, césped, hojas, etc). La materia orgánica se descompone logrando un abono orgánico para la tierra (humus) y esto es lo que se comercializa.

se puede que apreciar que en promedio representen entre el 1,6% y 11 % de los residuos reciclables recolectados se comercializan lo cual refleja un valor relativamente bajo para generar recursos significativos.

Tabla 8 Venta de Materiales Reciclados - Municipalidad de Crespo

(Valores expresado en Toneladas-Tn)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	prom.
Tn vendidas	157	117	134	148	75	147	169	135
Tn residuos secos recolectados	1.212	1.226	1.239	1.254	1.266	1.280	1.294	1.253
	13%	10%	11%	12%	6%	11%	13%	11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad de Crespo

Tabla 9 Venta de Materiales Reciclados - Municipalidad de Gualeguaychú
(Valores expresado en Tn)

	2008	2009	2010	2011	prom.
Tn vendidas	218	113	118	78	132
Tn residuos secos recolectados	8.371	8.451	8.539	8.613	8.493
	2,6%	1,3%	1,4%	0,9%	1,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Higiene Urbana y Dirección de medio Ambiente de la Municipalidad e Gualeguaychú

Mercado de Reciclados

Otro dato relevante de analizar es el mercado de reciclados Para ello resulta conveniente identificar la cadena de valor que conforma dicho mercado. El actor principal e inicial de la cadena productiva lo constituyen los vecinos de cada localidad. De sus conductas y prácticas respecto de la generación y tratamiento domiciliario de los residuos dependen en buena medida los resultados de las iniciativas municipales de optimización del proceso. Un segundo actor que se encuentra también en el inicio del proceso de generación, menos significativo en número pero –a veces- más relevante en las magnitudes de generación, está constituido por los actores económicos

productores de grandes cantidades de residuos, particularmente industrias y algunos comercios³⁷

El tercer actor, el Municipio, comienza su intervención con la recolección, diferenciada o no (en la actualidad en un 52% de los Municipios separa de manera diferenciada y el 48% restante lo sigue haciendo de manera convencional) y la posterior clasificación o no (el 73 % restante cuentan con PSyC), para luego disponer la gestión relativa al destino final, en sus diferentes variantes (hay un 70% de municipios con basurales a cielo abierto y el 30% restante con algún sistema de disposición final). En las localidades existe una diversidad de situaciones tal como se describió en puntos anteriores.

El cuarto actor lo constituyen los recolectores y separadores informales, que se manifiestan en forma individual o colectiva, mediante agrupamientos con mayor o menor organicidad. Este actor es un sujeto en transformación en la medida que los Municipios intervienen en el ciclo productivo de los residuos y logran su incorporación orgánica a la cadena de formación de valor. Este actor desde el punto de vista social es muy relevante ya que en la mayoría de los municipios muestreados, aproximadamente en el 75% de las localidades, cuentan con recuperadores informales.

El siguiente eslabón está constituido por intermediarios de material reciclable. Estos agentes económicos residen, en algunos casos, en las propias localidades mientras que otros operan en un mercado regional. En este, el último eslabón de la cadena productiva, cabe distinguir dos tipos de operadores, unos son recicladores que compran el material en bruto y proceden a alguna forma de clasificación para la reventa discriminada mientras que otros están constituidos solo por intermediarios de material destinado a reutilización en diversas actividades.

³⁷ . En ese grupo se encuentran las principales industrias de la Provincia, entre otros, fábricas de bebidas, de aceites, de alimentos balanceados y arroz. También se incluyen las fábricas de helados y panaderías. Asociadas a la producción de deshechos se consideran también a las industrias metalúrgicas y metalmecánicas que incluyen la elaboración de estructuras metálicas, producción de aberturas, fabricación de carrocerías, astilleros, elaboración de maquinaria para distintos usos, entre otros. En tercer lugar se encuentran a las madereras, en cuarto lugar, aparece la textil. Otro sector industrial muy importante en la provincia es la faena animal que incluye depostaderos, fábrica de chacinados y diversas industrias de la carne, en especial la industria avícola, que es la más importante del país.

Para apreciar la relevancia de esta actividad en la Provincia se dimensiono el tamaño de mercado tomando como base el “Registro para los Comercializadores de Materiales a Reciclar” creado por la AFIP en el año 2010. En este registro se identifican las diferentes actividades realizadas en el mercado y las agrupa en las siguientes categorías: acopiadores, galponeros, generadores de “scrap” e intermediarios de material reciclable proveniente de diversas fuentes³⁸. Para ver la cobertura geográfica que esta actividad tiene en la provincia se identificaron cada una de las categorías por regiones³⁹ y localidades. En la siguiente tabla se desprende que hay un cierto grado de desarrollo de los distintos operadores que intervienen en la gestión que, además, no se manifiestan en forma homogénea en las distintas regiones. Véase por ejemplo el siguiente cuadro.

Tabla 10. Localización de operadores por Región

Año 2016

Localidad		Acopiadores	Galponeros	Recicladores	Total
Región del Uruguay	Concepción Del Uruguay	2			2
	Concordia	5			5
	Guaqueguaychu	4	1	1	6
	San Salvador	1			1
	San José			1	1
	Villa Elisa		1		1
Subtotal		12	2	2	16
Región del Gualaguay	Macia	1			1
	Urdinarrain	1			1
	Villaguay	1			1
Subtotal		3	0	0	3
Región del Paraná	Crespo	1			1

³⁸ La AFIP define que incluye cada categoría a saber:

Recicladores: Establecimientos industriales que efectúan la transformación de materiales

Acopiadores: Son los que intermedian entre galponeros o recolectores y recicladores. Adquieren y/o reciben los materiales provenientes de la recolección, los clasifican, acondicionan y compactan

Galponeros: Adquieren y/o reciben materiales provenientes de la recolección. Intermedian entre los recolectores, y los recicladores y acopiadores

Generadores de "scrap": Establecimientos industriales o comerciales que comercialicen los materiales a reciclar generados por su actividad

Intermediarios: Efectúan la comercialización con los adquirentes incluidos en las restantes categorías y no se encuentran entre los sujetos precedentes

³⁹ Las localidades se agrupan en tres regiones : Región del Paraná conformada por las localidades que se ubican a la vera del río Paraná, la Región del Uruguay incluye a las localidades que se encuentran en las cercanías de la costa del Río Uruguay y la Región del Gualaguay que incluye a las localidades ceranas a al Río Gualaguay (centro de la Provincia).

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Localidad	Acopiadores	Galponeros	Recicladores	Total
Parana	6	1	3	10
Ramirez			1	1
Subtotal	7	1	4	12
Total	22	3	6	31

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por la Afip (www.afip.gob.ar/genericos/rg2849/rg_Listado_Completo.asp)

En Entre Ríos, y tal como se puede apreciar en la tabla anterior, la principal actividad desarrollada es la de acopio (71%), le sigue en importancia el reciclado (19%) y el 9% tareas de galponero.

Si se analiza la localización de los emprendimiento se observa que en la región del Río Uruguay se concentra más del 50% de las empresas, predominando las actividades de acopio y destacándose la ciudad de Gualeguaychú con 6 emprendimientos y Concordia con 5. La Región del Río Paraná le sigue en orden de importancia con 12 empresas de las cuales 10 están localizadas en Paraná. Mientras que en la Región del Gualeguay solo hay 3 empresas que desarrollan actividades de acopio.

En su gran mayoría desarrollan actividades de “venta al por mayor de productos intermedios n.c.p., desperdicios y desechos metálicos (chatarra, viruta de metales, etc)”, con un 41%, le sigue en orden de importancia “venta al por mayor de productos intermedios n.c.p., desperdicios y desechos de papel y cartón” con un 21%, el “Reciclamiento de Desperdicio y Desechos no Metálicos” con un 14% y la “venta al por mayor de productos intermedios, desperdicio y desechos n.c.p” con un 7%. Estas actividades representan 83% del total.

Ilustración 20. Detalle de Actividades desarrolladas por empresas registradas en Prov. De Entre Ríos

Año 2016

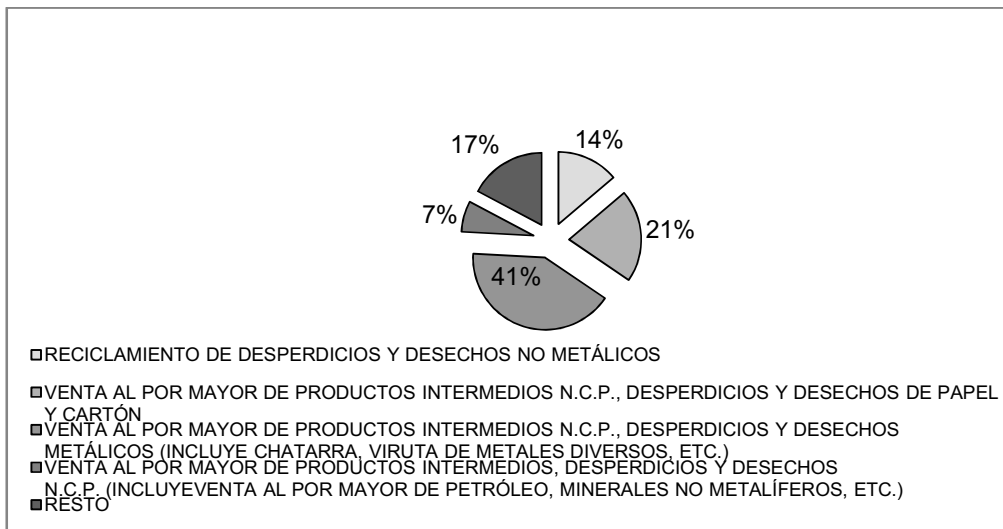


Ilustración 21. Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por la Afip (www.afip.gob.ar/genericos/rg2849/rg_Listado_Completo.asp)

De los Actores que conforma la cadena de valor analizada se destaca la relevancia del Municipio por su capacidad de intervenir y direccionar las acciones de algunos de los restantes partícipes de la cadena de valor (vecinos, grandes generadores, etcétera) y por sus posibilidades de reconfigurar –en el mediano plazo- la conformación de los restantes intervinientes, en la medida que el grado de su intervención logra incrementar las magnitudes de productos reciclados ampliando el mercado de reciclados y disminuir paralelamente los volúmenes enviados a destino final sin clasificar. Si se revisan los programas y propuestas presentadas en los proyectos del Plan Provincial no se encuentran definiciones concretas de cómo se van a desarrollar e implementar estas políticas lo cual constituye una gran debilidad en el diseño de la política.

Conclusiones

En los puntos desarrollados anteriormente quedan en evidencia los problemas que tienen los municipios para financiar la GIRSU. Los recursos provenientes de fuentes tributarias cubren en la actualidad parcialmente la gestión de

residuos y de implementarse el cobro de una tasa específica tampoco lograría abarcar la totalidad de los costos del servicio.

Respecto a los ingresos originados en la venta de materiales recuperados la experiencia demuestra que no son relevantes y si bien generan recursos estos no son suficientes para cubrir todos los costos GIRSU aun complementándose con recursos tributarios. Además el mercado de reciclado es incipiente y poco desarrollado, a esto se le suma un casi nulo desarrollo de programas que estimulen el progreso en este mercado, constituyendo así una debilidad adicional respecto del objetivo de sostener la GIRSU con recursos genuinos.

Por lo tanto ambas fuentes de financiamiento resultan insuficientes para alcanzar el objetivo de sostener la GIRSU.

Con este panorama para contar los recursos necesarios para llevar adelante una política GIRSU se hace necesario un aporte complementario con fuentes de financiamientos municipales, provinciales y/o nacionales A nivel provincial a través de la Ley N° 10311 - de la GRISU- crea en el Art. 32 el “Fondo de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos” pero aún no se a puesto en funcionamiento, lo cual debilita la posibilidad de contar con una política GIRSU sostenible en el tiempo.

7.2. Dimensión Institucional de la sostenibilidad de la GIRSU

Para analizar la sostenibilidad institucional de la política GIRSU se utilizaron indicadores a efectos de medir los aspectos normativos, organizacionales, recursos humanos, el nivel de servicio brindado por la GIRSU y aspectos sociales.

Para visualizar la provincia en su conjunto se agruparon los municipios en función al tamaño poblacional y se promedió la información de los municipios de similares características.

Para la evaluación de los aspectos normativos se toma como indicador la existencia o no legislación en materia GIRSU. Se identificaron tres niveles a

saber: aquellos que poseen normativa específica sobre la GIRSU, los que disponen de instrumentos legales sobre algunos aspectos de la GIRSU y los que no cuentan con ninguna normativa específica.

Respecto de los aspectos organizacionales se utiliza como indicador la disponibilidad de manejo presupuestario y autonomía operativa de los responsables de gestionar la GIRSU. Para verificar los mismos se tiene en cuenta si el municipio dispone de una estructura administrativa en el área específica de gestión de la GIRSU identificándose los siguientes casos:: municipios con áreas o dependencias específicas GIRSU, otras cuya dependencia operativa se lleva adelante a través de una Secretaría o Dirección de Ambiente y los que directamente no cuentan áreas específicas y las actividades se desarrollan a través de la Secretaría de Obras Públicas.

En relación a los recursos humanos se recurre como indicador a la medición de la cantidad de mano de obra que se destina a la actividad GIRSU. Para ello se toma como parámetros el número de empleados utilizados para la actividad GIRSU en relación con población, y también la correspondencia de estos respecto a la cuantía de empleados promedio dispuestos por los municipios para diferentes actividades.

Además se evalúa el nivel de servicio brindado en cada etapa de la GIRSU (barrido y limpieza, recolección, separación y disposición final) y para cada uno de estos aspectos se tienen en cuenta los indicadores que a continuación se detallan.

Para la etapa de barrido y limpieza se tiene toma como indicador si los Municipios brindan o no de este servicio.

Respecto a la recolección se utiliza como indicador el tipo de servicio ofrecido, para ello se distingue entre separación en origen y recolección convencional. La primera opción implica que los municipios recolectan de manera diferenciada residuos secos y húmedos, en distintos días de la semana, esto implica que se han realizado previamente una tarea previa de información y trabajo de educación con la sociedad. Este servicio le permite al Municipio tener un mejor aprovechamiento de los residuos reduciendo significativamente

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

los destinados a disposición final. En la segunda opción se recolectan los residuos de manera mezclada variando la cantidad de días de recolección según el municipio. Este servicio es de inferior calidad al mencionado anteriormente ya que la mayor parte de los residuos no son reutilizados y van directamente al sitio de disposición final. Otro indicador que se toma en cuenta es la cantidad de población que cubre el servicio de separación en origen.

Para la etapa de separación el indicador que se utiliza es la disponibilidad o no de la infraestructura necesaria - Planta de Separación y Clasificación (PSyC) - para realizar el trabajo de separación de los residuos.

Para la disposición final se toma como indicador el tipo de servicio que se brinda en cada municipio distinguiéndose aquellos que ubican los residuos en basurales a cielo abierto sin ningún tipo de tratamiento y los que los disponen con algún tipo de tratamiento (vertedero o celda de impermeabilización).

Por último en los aspectos sociales se diferenciaron los municipios que cuentan con recuperadores informales trabajando en la localidad de los que no los tienen. Para ello se adopta el supuesto que la existencia de recuperadores informales implica una falta de respuesta en la política social municipal.

A continuación se exponen los valores relevados.

Tabla 11. Resumen de Indicadores Normativos, Organizacionales, Recursos Humanos y Nivel de Servicio GIRSU por Rango Municipio

Año 2016

		Menos de 5000 habitantes	Entre 5 mil y 10 mil habitantes	Entre 10 mil y 50 mil habitantes	Más de 50 mil habitantes	Prom Total
Aspectos Normativos	poseen normativa girsu específica	0%	20%	25%	50%	22%
	poseen normativa aislada sobreRSU	0%	60%	31%	50%	31%
	no poseen normativa específica	100%	20%	44%	0%	47%
		100%	100%	100%	100%	100%
Aspectos Organizacionales	Depende Sec. Obras Publicas	100%	40%	45%	17%	50%
	Secretaría / Direccion de ambiente	0%	20%	35%	50%	29%

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

		Menos de 5000 habitantes	Entre 5 mil y 10 mil habitantes	Entre 10 mil y 50 mil habitantes	Más de 50 mil habitantes	Prom Total	
Área Girsu		0%	40%	20%	33%	21%	
		100%	100%	100%	100%	100%	
Recursos Humanos	cantidad empleado GIRSU cada 1000 hab	3,9	3,4	2,7	2,3	2,5	
	cantidad empleado municipal cada 1000 hab	24,5	23,9	17,4	19,0	18,8	
	cantidad empleado GIRSU cada 1000 hab/cantidad de empleado municipal cada 1000 hab.	16%	14%	15%	12%	13%	
Nivel de servicio GIRSU							
Barrido	con servicios (manual y/o mecánico)	83%	100%	100%	100%	97%	
	sin servicio	17%	0%	0%	0%	3%	
		100%	100%	100%	100%	100%	
Recolección	Separación en origen	17%	60%	50%	75%	48%	
	Convencional	83%	40%	50%	25%	52%	
			100%	100%	100%	100%	100%
	Separación en origen						
	Cobertura mayor 50% de población	0%	100%	38%	33%	47%	
	Cobertura entre el 50% y 30% de población	100%	0%	13%	0%	13%	
	Cobertura menor al 30% de la población	0%	0%	50%	67%	40%	
		100%	100%	100%	100%	100%	
Planta de separación	Existencia de Plantas						
si		67%	60%	78%	75%	73%	
no		33%	40%	22%	25%	27%	
		100%	100%	100%	100%	100%	
Estado de las Plantas							
bueno		50%	67%	42%	0%	42%	
regular		50%	33%	58%	100%	58%	
		100%	100%	100%	100%	100%	
Disposición Final	basural a cielo abierto	83%	80%	67%	50%	70%	
	vertedero controlado/celda impermeable	17%	20%	33%	50%	30%	
			100%	100%	100%	100%	100%
Separación	si	33%	100%	76%	100%	75%	

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

	Menos de 5000 habitantes	Entre 5 mil y 10 mil habitantes	Entre 10 mil y 50 mil habitantes	Más de 50 mil habitantes	Prom Total
informal					
no	67%	0%	24%	0%	25%
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Para el análisis de los aspectos normativos se toma como indicador la existencia de legislación en materia de gestión de RSU y las distintas variantes. En el cuadro anterior se puede apreciar que en promedio el 22% de los municipios disponen de normativa GIRSU específica, el 31% posee alguna tipo de normativa GIRSU y el 47% no posee ninguna. Para ver en cómo están posicionados los municipios de la provincia se le asignó un puntaje a cada situación/variante según el siguiente detalle: los municipios que poseen normativa GIRSU se le asignó un puntaje de 10 puntos, los que cuentan con alguna normativa GIRSU 5 puntos y si no posee normativa específica 0 puntos. Dicho valores se prorratea teniendo en cuenta los porcentajes del cuadro anterior. Por ejemplo en promedio el 22% posee normativa GIRSU multiplicado por el puntaje de 10 puntos el valor ponderado arroja un valor de 2,2 puntos. En sumatoria el promedio de los municipios arroja un valor de 3,8 puntos muy por debajo de los 10 puntos que arrojaría la situación óptima. Si se analiza esta información por tamaño de municipio se observa que los de menos de 5 mil habitantes son los que están en situación crítica porque ninguno posee normativa específica GIRSU y tienen un puntaje de 0. En el extremo están los municipios grandes que en su mayoría cuentan con normativa específica y tiene un puntaje de 7,5 puntos. A modo de resumen se puede apreciar que se necesita darle un impulso importante a los municipios pequeños y medianos en la regulación normativa de la gestión GIRSU.

Tabla 12. Categorización por Rango de Municipios según Disponibilidad de Normativa en Materia de Gestión de RSU

Año 2016

	poseen normativa GIRSU	poseen alguna normativa GIRSU	no poseen	Puntaje Total

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

<i>Puntaje máximo</i>	10	5	0	
Menos de 5000 habitantes	-	-	-	0
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	2,0	3,0	-	5,0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	2,5	1,6	-	4,1
Más de 50 mil habitantes	5,0	2,5	-	7,5
Prom	2,2	1,6	-	3,8

Fuente: Elaboración propia

Respecto de los aspectos organizacionales se tuvo en cuenta si el municipio dispone de una estructura administrativa en el área específica para realizar la gestión de la GIRSU. En promedio el 21% de los municipios cuentan con áreas o dependencias específicas GIRSU, el 29% cuenta con una Secretaría o Dirección de Ambiente y el 50% directamente no disponen de áreas específicas y las actividades se desarrollan a través de la Secretaría de Obras Públicas. El puntaje promedio de los municipios arroja un valor de 4,6 puntos muy por debajo del óptimo del puntaje máximo (10 puntos). Si se tiene en cuenta las escalas de municipios se aprecia que los pequeños municipios tienen un menor desarrollo organizacional en el área GIRSU, mientras los municipios intermedios les falta dar un salto de calidad creando áreas específicas para gestionar la GIRSU, entre tanto los municipios grandes ya están encaminados.

Tabla 13. Categorización por rango de Municipios según la estructura orgánica 1

Año 2016

	Manejo de GIRSU			Puntaje Total
	Sec. Obras Publicas	Secretaria / Direccion de ambiente	Área GIRSU	
<i>Puntaje máximo</i>	1	7	10	
Menos de 5000 habitantes	1,0	-	-	1,0
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	0,4	1,4	4,0	5,8

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Entre 10 mil y 50 mil habitantes	0,5	2,5	2,0	4,9
Más de 50 mil habitantes	0,2	3,5	3,3	7,0
prom	0,5	2,0	2,1	4,6

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los recursos humanos tiene en cuenta la cantidad de empleados utilizados para la actividad GIRSU en relación con población, y también la correspondencia de estos respecto a la cantidad de empleados promedio dispuestos por los municipios para diferentes actividades. El primer indicador marca que, en promedio, los municipios entrerrianos destinan 2,5 servidores públicos a realizar la gestión de RSU y estos trabajadores representan el 13% de los empleados municipales. Si el puntaje se determina adoptando el criterio de fijarle a la media 5 puntos y a cada uno de estos indicadores⁴⁰ se los pondera con un peso del 50%, el resultado de la media provincial da un puntaje promedio ponderado de 5 puntos. Luego los municipios cuyos indicadores tienen un valor más alto que la media se les otorga un puntaje mayor y a la inversa si los valores son menores.

Se observa en el siguiente cuadro que los municipios medianos y pequeños superan la media mientras que los más grandes están por debajo. Esto muestra la menor dotación de personal otorgada por los municipios grandes a la actividad GIRSU, mientras que los municipios medianos y pequeños le dan una mayor relevancia en términos de recursos humanos.

⁴⁰ Respecto al 1er indicador hace referencia a la Cantidad de empleados GIRSU cada 1000 hab. y el segundo a la proporción de empleado GIRSU en relación al total de empleados municipales

Tabla 14. Categorización por Rango de Municipios según la Disponibilidad de Recursos Humanos

Año 2016

	cantidad empleado GIRSU cada 1000 hab	cantidad empleado GIRSU cada 1000 hab/cantidad de empleado municipal cada 1000 hab.	Puntaje promedio
Menos de 5000 habitantes	7,8	6,0	6,9
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	6,7	5,3	6,0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	5,3	5,8	5,5
Más de 50 mil habitantes	4,6	4,5	4,5
prom	5,0	5,0	5,0

Fuente: Elaboración propia

Para analizar el nivel de servicio brindado en cada etapa de la GIRSU – barrido y limpieza, recolección, separación y disposición final - a continuación se detallan los indicadores seleccionados.

Para la etapa de barrido y limpieza se utiliza como indicador si los Municipios disponen o no de este servicio. . En promedio el 97% de los municipios brindan el servicio y solo un 3% no. El puntaje ponderado arroja un valor de 9,7 puntos lo que muestra una gran cantidad de localidades que prestan el servicio.

Tabla 15. Categorización por rango de Municipios según la Disponibilidad de Servicio de Barrido y Limpieza Año 2016

	con servicios (manual y/o mecánico)	sin servicio	Puntaje promedio
Puntaje máximo	10	0	
Menos de 5000 habitantes	8,3	-	8,3
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	10,0	-	10,0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	10,0	-	10,0
Más de 50 mil habitantes	10,0	-	10,0
prom	9,7	-	9,7

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la recolección se utilizan dos indicadores el primero es el tipo de servicio brindado, diferenciándose entre separación en origen y recolección convencional, y el segundo tiene en cuenta para el servicio de separación en origen el porcentaje de cobertura de la población.

En promedio el 48% de los municipios separan en origen y en un 52% se recolecta de manera convencional. De los municipios que realizan separación en origen el 47% tienen una cobertura mayor al 50% de la población, un 13% cubre entre un 50% y 30%, y un 40% abarca menos del 30%.

Se asignó un puntaje de 10 para la separación en origen y 5 a la recolección convencional, al puntaje de la separación en origen se le apropia un porcentaje ponderado en función a la cobertura utilizando un puntaje de 10, 5 y 3 puntos en función a la cobertura. El puntaje promedio de los municipios arroja un valor de 5,7 puntos lo que muestra un nivel de prestación del servicio aceptable. Se destacan los municipios entre 5 y 10 mil habitantes con un puntaje de 8 mientras que el resto de los municipios tiene un valor en torno al 5 - 5,5.

Tabla 16. Categorización por rango de Municipios según la disponibilidad de Servicio de Recolección Año 2016

	Tipo de Separación		puntaje	% de cobertura separación en origen			puntaje	% apropiación puntaje	Puntaje promedio
	Separación en origen	Convencional		> 50%	en 30% y 50%	< 30%			
Puntaje máximo	10	5		10	5	3			
Menos de 5000 habitantes	1,7	4,2	5,8	-	5,0	-	5,0	50%	5,0
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	6,0	2,0	8,0	10,0	-	-	10,0	100%	8,0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	5,0	2,5	7,5	3,8	0,6	1,5	5,9	59%	5,4
Más de 50 mil habitantes	7,5	1,3	8,8	3,3	-	2,0	5,3	53%	5,3
prom	4,8	2,6	7,4	4,7	0,7	1,2	6,5	65%	5,7

Fuente: Elaboración propia

Para la etapa de separación el indicador que se utiliza es la disponibilidad o no de la infraestructura necesaria - Planta de Separación y Clasificación-PSyC-

.para realizar el trabajo de separación de los residuos y el estado en que se encuentra dicha infraestructura.

En promedio el 73% de los municipios cuentan con PSyC y el 27% no. De los municipios que disponen de la infraestructura el 42% está en buen estado y el 58% la condición del equipamiento es regular.

Se asignó un puntaje de 10 para los que disponen de la infraestructura y 0 a los que no, ponderado por el porcentaje de municipios. Este puntaje se ve reducido por el estado de la infraestructura llegando de esta manera al puntaje final promedio de los municipios con un valor de 3,8 puntos bastante alejado del óptimo que es de 10 puntos. En nivel general de los municipios es regular en este aspecto.

Tabla 17. Categorización por rango de Municipios según la Disponibilidad Servicio de Separación Año 2016

	Existencia de Plantas de Separación		Estado de la Plantas de Separación				Puntaje promedio
	si	no	bueno	regular	puntaje	% apropiación puntaje	
Puntaje máximo	10	0	7	4			
Menos de 5000 habitantes	6,7	-	3,5	2,0	5,5	55%	3,7
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	6,0	-	4,7	1,3	6,0	60%	3,6
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	7,8	-	2,9	2,3	5,3	53%	4,1
Más de 50 mil habitantes	7,5	-	-	4,0	4,0	40%	3,0
prom	7,3	-	2,9	2,3	5,3	53%	3,8

Fuente: Elaboración propia

Para la disposición final se toma como indicador el tipo de servicio que se brinda en cada municipio distinguiéndose aquellos que disponen los residuos sin ningún tipo de tratamiento en basurales a cielo abierto y los que los colocan en un sitio de disposición final (SDF) con algún tipo de tratamiento (vertedero o celda de impermeabilización).

En promedio el 70% de los municipios disponen los residuos a cielo abierto y solo un 30% tienen SDF con algún tipo de tratamiento.

Se asigna un puntaje de 10 para los que realizan tratamiento al SDF y 0 a los que disponen los residuos a cielo abierto y luego se los pondera por el porcentaje de municipios. El puntaje final promedio de los municipios asciende a 3 puntos muy por debajo del óptimo (10 puntos). Se destacan los municipios grandes que tienen el 50% de SDF con algún tipo de tratamiento por tal motivo se le asigna un puntaje de 5, mientras que el resto tienen un puntaje regular a malo.

Tabla 18. Categorización por Rango de Municipios según la Disponibilidad de Servicio de Disposición Final Año 2016

	basural	vertedero controlado/celda impermeable	Puntaje promedio
Puntaje máximo	0	10	
Menos de 5000 habitantes	-	1,7	1,7
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	-	2,0	2,0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	-	3,3	3,3
Más de 50 mil habitantes	-	5,0	5,0
prom	-	3,0	3,0

Fuente: Elaboración propia

Para determinar el puntaje que los municipios obtienen por la gestión integral de la RSU se propone asignar a cada una de las etapas un peso relativo en función a la contribución que estas hacen al mejoramiento de la gestión RSU. Se le asigna el menor peso relativo a la etapa de barrido, solo un 5%, por considerarse la etapa mejor gestionada y el 95% restante se lo distribuye equitativamente al resto de las etapas (recolección, separación y disposición final) asignándole un peso del 32% cada una. Posteriormente se multiplica el puntaje asignado a cada escala de municipio por el peso asignado a cada etapa y en la columna de valor ponderado se obtiene el puntaje final. El puntaje ponderado del promedio de los municipios arriba a un valor de 4,5 puntos. Si analiza la información de manera desagregada se puede apreciar que la etapa de recolección estaría aprobada con necesidad implementar la recolección diferenciada en los municipios que aún no disponen de este servicio, y la etapa de barrido tiene un alto nivel de cobertura entre las localidades, pero falta mucho trabajo en las etapas de separación y disposición final. El mismo análisis se puede realizar para las distintas escalas de municipio que tienen un puntaje similar a la media en todas sus etapas.

Tabla 19. Asignación de Puntaje Ponderado por Rango de Municipio de la Gestión RSU Año 2016

	barrido	Recolección	Separación	Disposición Final	Valor Ponderado
ponderación	5%	32%	32%	32%	
Menos de 5000 habitantes	8,3	5,0	3,7	1,7	3,7
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	10,0	8,0	3,6	2,0	4,8
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	10,0	5,4	4,1	3,3	4,6
Más de 50 mil habitantes	10,0	5,3	3,0	5,0	4,7
Prom	9,7	5,7	3,8	3,0	4,5

Fuente: Elaboración propia

Por último en los aspectos sociales se diferenciaron los municipios que cuentan con recuperadores informales trabajando en la localidad de los que no. Para ello se adopta el supuesto que la existencia de recuperadores informales implica una falta de respuesta en la política social municipal.

En promedio el 75% de los municipios cuentan con recuperadores informales en sus localidades y el 25% restante no. Se asignó un puntaje de 10 a los municipios que no tienen recuperadores informales en sus localidades y 0 a los que tienen. El puntaje final promedio de los municipios asciende a 2,5 puntos muy por debajo del óptimo (10 puntos). Se destacan los municipios pequeños que tienen el 67% de las localidades sin recuperadores informales por lo que el puntaje es 6,7, mientras que el rango de localidades de más de 50 hab. y entre 5 -10 mil habitantes tienen puntaje 0 porque el 100% de las localidades tienen recuperadores informales.

Tabla 20. Categorización por rango de Municipios según la disponibilidad de Recolección Informal de Residuos Año 2016

	si	no	Puntaje promedio
Puntaje máximo	0	10	
Menos de 5000 habitantes	-	6,7	6,7

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

	si	no	Puntaje promedio
Puntaje máximo	0	10	
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	-	-	-
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	-	2,4	2,4
Más de 50 mil habitantes	-	-	-
prom	-	2,5	2,5

Fuente: Elaboración propia

Para realizar la evaluación de los distintos aspectos relevados en una primera instancia se resume en la tabla que se expone a continuación los puntajes obtenidos en los análisis realizados párrafos anteriores.

Tabla 21. Asignación de Puntaje de Aspectos Relevantes de la Sostenibilidad Institucional por Rango Municipio Año 2016

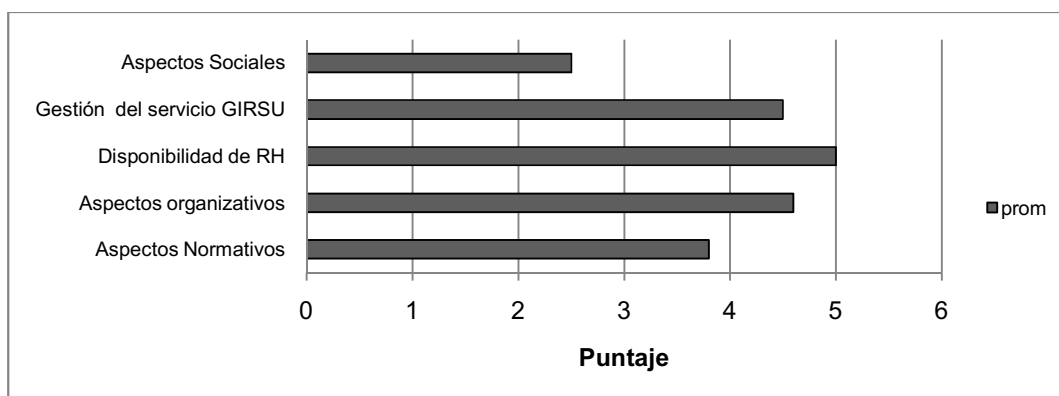
	Aspectos Normativos	Aspectos organizativos	Disponibilidad de RH	Gestión del servicio RSU	Aspectos Sociales
Menos de 5000 habitantes	-	1,0	6,9	3,7	6,7
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	5,0	5,8	6,0	4,8	0
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	4,1	4,9	5,5	4,6	2,4
Más de 50 mil habitantes	7,5	7,0	4,5	4,7	0
prom	3,8	4,6	5,0	4,5	2,5

Fuente: Elaboración propia

Esta tabla permite apreciar que los aspectos normativos y sociales son los que disponen en promedio el menor puntaje y más se alejan del óptimo (10 puntos), el resto de los aspectos analizados se encuentran en torno a los 5 puntos valor que es aceptable pero refleja que se deben mejorar los aspectos organizativos, de gestión del servicio de RSU y la disponibilidad de recursos humanos (RH).

Ilustración 22 Indicadores de Sostenibilidad Institucional- Promedio Municipios de Prov. Entre Ríos

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.



Fuente: Elaboración propia

Si se analiza por rango de municipios se puede observar una heterogeneidad muy importante en los valores asignados a cada tema evaluado por ejemplo los municipios de menos de 5000 habitantes tiene un puntaje casi nulo en aspectos normativos y organizativos y están bien valorados en recursos humanos y aspectos sociales, en contraposición están los municipios de más de 50 mil habitantes le dan una alta relevancia a los aspectos normativos y organizativos, una nula importancia a los aspectos sociales y los recursos humanos están por debajo de la media. Como se señaló anteriormente existe una fuerte diversidad de puntajes lo que impacta directamente en el diseño de la política.

En el siguiente gráfico identifica en negro los aspectos que están por encima de la media y en gris los que están por debajo, esto nos permite apreciar lo señalado en el párrafo anterior.

Ilustración 23 Indicadores de Sostenibilidad Institucional por Rango de Municipio

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

	aspectos normativos	Aspectos organizativos	Disponibilidad de RH	Cumplimiento del servicio GRSU	aspectos sociales
Menos de 5000 habitantes	-	-		-	
Entre 5 mil y 10 mil habitantes					-
Entre 10 mil y 50 mil habitantes					-
Más de 50 mil habitantes			-		-

Luego se les asigna un peso relativo a cada uno de los aspectos analizados en función a la importancia relativa que los mismos tienen para dar sostenibilidad a la política que se está impulsando. Para simplificar el análisis se un peso relativo del 20% a cada tema. Posteriormente se pondera el peso relativo con los puntajes obtenidos en la tabla anterior y se obtiene a continuación la tabla de puntajes ponderados.

Tabla 22. Puntaje Ponderado de Aspectos Relevantes de la Sostenibilidad Institucional por Rango Municipio Año 2016

	Aspectos normativos	Aspectos organizativo	Disponibilidad de RH	Cumplimiento del servicio RSU	aspectos sociales	Valor Ponderado
<i>apropiación atributo</i>	20%	20%	20%	20%	20%	100%
Menos de 5000 habitantes	-	0,2	1,4	0,7	1,3	3,6
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	1,0	1,2	1,2	1,0	-	4,3
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	0,8	1,0	1,1	0,9	0,5	4,3
Más de 50 mil habitantes	1,5	1,4	0,9	0,9	-	4,7
prom	0,8	0,9	1,0	0,9	0,5	4,1

Fuente: Elaboración propia

Del análisis de puntaje obtenido en la última columna (Valor Ponderado) se puede apreciar que los municipios están alejados del óptimo (10) ello implica que tienen muchas cuestiones por mejorar. Para ver que se debe fortalecer es preciso analizar la información por escala de municipios ya que los aspectos a mejorar difieren en función a las fortalezas y debilidades que poseen cada uno

de ellos en cada uno de los temas propuestos y cuyo análisis pormenorizado se realizó anteriormente.

Si se contrasta esta información con la política diseñada en el plan se puede observar que la propuesta tiene en cuenta los aspectos legales, ambientales, técnicos y económicos, y el mayor análisis se centra en la infraestructura necesaria para brindar el servicios GIRSU pero no le da relevancia a los aspectos sociales, organizacionales y comunicacionales los cuales constituyen un factor relevante a la hora de implementación de la política. Lo señalado anteriormente influye reduciendo la eficacia de una política intertemporal sostenible lo cual constituye una fuerte debilidad.

8. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se plantea analizar el diseño, formulación y la implementación del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos” en los municipios de esta provincia. En una primera instancia, para este análisis, se establece como objetivo general evaluar el desenvolvimiento de este Programa para lo cual se realiza un recorte, limitando el análisis geográfico al ámbito de la provincia de Entre Ríos. En este marco espacial determinado se aborda el proceso de diseño y formulación de esta política pública, con énfasis en la verificación del modo en que se analizan las cuestiones tales como: las dificultades de abordaje de políticas públicas centradas en lo sectorial porque las mismas demandan intervenciones multidimensionales; la relevancia en el planeamiento de políticas públicas de los conceptos de coordinación, coherencia e integralidad, etc . Estos aspectos operan como limitaciones o restricciones para el logro de los objetivos pretendidos en las políticas públicas.

Para alcanzar el objetivo general se proponen desarrollar objetivos específicos que intentan abordar los siguientes aspectos::1) Describir y analizar la política GIRSU y evaluar su correspondencia con los criterios integralidad, coherencia y coordinación; 2) Verificar el grado de correspondencia de los objetivos formulados en orden nacional con los expuestos como tales en los niveles estatales provincial y local; 3) Evaluar la incidencia de la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales en el grado de cumplimiento de las expectativas de los programas y proyectos y 4) Verificar la sostenibilidad intertemporal de las políticas diseñadas.

De la revisión del *estado del arte* en la temática seleccionada, del material bibliográfico y la documentación relacionada con el objeto de esta investigación se intentan verificar las siguientes hipótesis: 1)La **escasa integración vertical** y/o articulación de las distintas Agencias Ambientales relacionadas con la cuestión de los Residuos Sólidos Urbanos RSU; 2) La **heterogeneidad de las situaciones locales** - tanto en capacidad de gestión de los gobiernos como en las pautas culturales de la población - que –

generalmente- no son registradas en los Planes y Programas con que se implementan las políticas definidas a nivel nacional, conspira contra una implementación eficaz, reduce el nivel de logro de metas y objetivos y habilita **reconfiguraciones subóptimas** y 3) El **financiamiento –tanto por sus características temporales como por su insuficiencia-** contribuye a la escasa sostenibilidad en el tiempo de las políticas ambientales.

Para estudiar la política GIRSU se utilizaron metodologías de tipo exploratorio y descriptivo. La información recabada se analizó mediante técnicas *cualitativas* y *cuantitativas* . *Para las primeras* se utilizaron fuentes documentales y se realizaron entrevistas a actores calificados -- miembros de los gobiernos provinciales y municipales - y a expertos en la temática abordada. Para las segundas se recurrieron también a fuentes documentales y estadísticas mediante una revisión exhaustiva de la bibliografía existente, de la documentación y la normativa emanada de los distintos organismos públicos y privados intervinientes, y a investigaciones realizadas en libros y revistas.

Al describir y analizar la política GIRSU se arriban a una serie de conclusiones respecto a los diferentes objetivos específicos definidos y las hipótesis planteadas.

En relación al análisis del diseño de la política GIRSU propuesta en el Plan Provincial se evaluaron los criterios integralidad, coherencia y coordinación.

Respecto al criterio de **integralidad** se observa que el abordaje de la problemática GIRSU tomó en cuenta sus múltiples dimensiones, tanto los aspectos sociales, económicos, y ambientales, como las políticas institucionales de la gestión de residuos en los municipios.

No obstante, a la hora de la formulación de los proyectos, si bien se describen aspectos técnicos, ambientales, legales y económicos a ser tenidos en cuenta en la implementación, el énfasis está puesto en la materialización física del proyecto (incorporación de camiones recolectores, adquisición de planta de separación de residuos e instalación de el sitio disposición final). Y, como resultado, no se consideran relevantes los aspectos sociales, educacionales,

comunicacionales y organizativos que concurren a la generación de la problemática que se procura remediar. Este sesgo metodológico inhibe el enfoque integral en el diseño de la política y reduce tanto el análisis como la evaluación con lo cual se pierde eficacia y eficiencia en la implementación.

En referencia al criterio de **coherencia**, se exploraron los aspectos internos y externos de la política diseñada en el Plan GIRSU. En referencia a la **coherencia interna** se compararon, para cada uno de los objetivos planteados en la formulación de la política, las líneas de acción y actividades previstas al respecto.

Se observa aquí que éstas no resultan coherentes en muchos de los casos. Así, por ejemplo, la definición de la forma de financiar las actividades previstas para concretar los objetivos no resulta clara y no detalla los instrumentos a utilizar. Existen además actividades superpuestas en distintas líneas de acción lo que genera pérdida de eficiencia en el uso de los recursos.

Estas inconsistencias son relevantes a la hora de implementar la política y redundan en la falta de eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos.

En lo relativo a la **coherencia externa** se puede apreciar que hay cierta congruencia entre los contenidos diseñados para la política GIRSU y los objetivos definidos en las jurisdicciones provinciales. Esta situación no se repite en el diseño de las políticas a implementarse en las jurisdicciones locales donde hay incertidumbre sobre su aplicación debido a la autonomía jurídica de las localidades y de los tiempos que le lleve a materializar dicha política. Además, para los casos en que exista voluntad institucional y política de acompañar las propuestas provinciales y nacionales, implica la gestión y resolución de acuerdos formales que demandan compromisos legislativos locales que suponen tiempos y situaciones no gobernables para los responsables de la ejecución del Programa en el orden nacional y provincial

Por último en relación con el principio de **Coordinación**, puede señalarse desde el punto de vista **horizontal intersectorial** la Secretaria de Ambiente lleva adelante una gestión de la política ambiental que resulta transversal a las

distintas jurisdicciones administrativas que conforman el gobierno provincial. En el mismo sentido se observa en lo organizativo – institucional la inexistencia de solapamientos o duplicaciones innecesarias de unidades administrativas (que cumplan funciones similares o que dupliquen esfuerzos al interior de un mismo sector)

Si se aprecia en **el ámbito operativo de las políticas** un cierto grado de interacción y sinergia con otros organismos provinciales aunque aún muy incipiente.

En relación con la coordinación entre distintos niveles de gobierno - **plano vertical interjurisdiccional** – se aprecia una importante y fluida coordinación con el nivel nacional- provincial. Pero en la relación provincia-municipio encuentra la mayor debilidad por disponer de un ámbito de gestión y acuerdos sobre la política de GRSU muy es incipiente que aún le falta realizar un recorrido que le dé una mayor institucionalidad para que sea reconocida por los Municipios y Comunas. Por otro lado los actores no estatales directamente no cuentan con un ámbito formal donde discutir esta política aunque si hay una interacción informal sobre todo en los ámbitos municipales.

En base a lo descripto anteriormente se destaca la existencia de coordinación de políticas en la relación provincia-municipio poco institucionalizada y en la casi inexistente en la relación provincia-actores no estatales, si se aprecia una mayor interacción entre Municipios- actores no estatales, pero es en este ámbito donde se encuentra actualmente la mayor debilidad en las tareas de coordinación.. Estas cuestiones limitan la aplicación de los diseños de políticas, planes, programas y acciones propuestos en el nivel nacional y provincial en los niveles locales, y estos termina reconfigurando dichas políticas en la medida que son implementadas y ejecutadas.de acuerdo con sus agendas particulares.

Lo expresado en párrafos anteriores ratifica parcialmente la hipótesis planteada en el presente trabajo sobre la **escasa integración vertical** y/o articulación de las distintas Agencias Ambientales con la cuestión de los Residuos Sólidos

Urbanos RSU: Se considera parcial porque se observa una escasa integración de aristas relacionadas con los aspectos sociales, educacionales, comunicacionales y organizativos que debe abordar la política GIRSU a fin de lograr eficiencia y eficacia. Respecto a la coherencia se visualizan deficiencias en torno a la coherencia interna donde aparecen inconsistencias entre los objetivos y las líneas de acción y actividades planteadas, así como también respecto a la coherencia externa que se encuentran limitadas la aplicación de políticas a implementarse en las jurisdicciones locales motivadas por cuestiones de autonomía. Además existe una integración importante y fluida en los niveles de gobierno nación- provincia pero presenta su mayor debilidad en la integración provincia-municipio y provincia-actores no estatales que es donde se identifica un la carencia de un ámbito común los suficientemente desarrollado para llevar adelante discusión de la política GIRSU, además se señalan limites existentes en las jurisdicciones locales motivadas por cuestiones de autonomía entre otros aspectos..

A continuación se verifica **el grado de correspondencia de los objetivos formulados por la normativa nacional en la medida que se replican en niveles estatales jerárquicamente inferiores**. A nivel provincial la normativa y estrategias definidas son congruentes con las definidas por el nivel nacional. Además se puede apreciar que mantienen la exigencia de los estándares determinados en esta normativa. A nivel local se observa un bajísimo porcentaje de municipios que han adaptado su normativa a las definidas a nivel nacional y provincial, ya que los municipios que no disponen de normativa GIRSU o disponen de normativa asilada representan un 74% de la muestra. De los municipios que si poseen normativa GIRSU se puede apreciar que son coherente y congruentes con las normas definidas a nivel nacional y provincial, pero se advierte un bajo nivel de implementación de la normativa local en acciones concretas.

Posteriormente se evalúa **la incidencia de la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales en el grado de cumplimiento de las expectativas de los programas y proyectos**. Para ello se estudian aspectos

institucionales, ambientales y sociales de la provincia y los distintos municipios entrerrianos.

Del relevamiento de los aspectos institucionales se puede apreciar que en el **nivel provincial** cuenta con un Organismo encargado de llevar adelante la política GIRSU que cuenta como principal fortaleza la capacidad de gestión del fundada en la organización administrativa dividida en dos regiones geográficas, esto le permite abordar el trabajo con mayor celeridad y cercanía a las cuestiones territoriales. Dentro de las debilidades halladas se puntualizan en la falta de personal en el área de residuos y también la baja calificación del mismo, otro aspecto importante de marcar es la falta de sistematización de la información que no permite construir indicadores para monitorear la política GIRSU llevada adelante. A **nivel municipal** se observa una disparidad muy importante dependiendo básicamente del tamaño de municipio, es por ello que el análisis de las localidades se realiza en diferentes escalas poblacionales. Allí se estudia la forma de organización de las áreas afectadas o dedicadas a la gestión de RSU donde se observa que en la mayoría de los municipios existe una limitación en la autonomía (presupuestaria y administrativa) de las decisiones respecto a la GIRSU, y se evidencia en la mayoría de ellos la carencia de áreas específicas dedicadas a la GIRSU, la mayor parte de los municipios atienden las actividades relacionadas a la gestión integral desde Secretarías de Obras Públicas.. Esta característica le resta exclusividad y seguimiento a la cuestión ambiental relacionada a las actividades GIRSU, tema que puede potenciarse con personal específico a cargo de las acciones y monitoreo de las mismas. Respecto a los aspectos relacionados con la gestión de RSU se evaluaron los distintos servicios brindados por los municipios donde se identificaron como principales fortalezas en el manejo de la GIRSU a los recursos humanos municipales disponibles, su conocimiento técnico y la cobertura de los servicios de higiene urbana. Dentro de las principales debilidades se señalan la baja importancia que le dan los municipios a la separación en origen de los residuos domiciliarios y el servicio de recolección diferenciada, la poca disponibilidad de terrenos adecuados y libres para la implantación de un Relleno Sanitario y la existencia de basurales a cielo

abierto. Estos datos confirman **la heterogeneidad de las capacidades institucionales locales.**

Por último se evalúan los aspectos sociales en donde se puede comprobar que el 75% de los municipios cuentan con recuperadores informales en sus localidades. Actualmente en las localidades de Paraná y Concordia se llevan adelante programas que han tenido un gran avance hacia la formalización de las actividades de los recuperadores a través de cooperativas conformadas por los mismos, actividades de capacitación, dotación de recursos materiales y accesibilidad al crédito. En las otras localidades no se ha podido cotejar el mismo progreso en este tipo de programas. Por otra parte se señala que en los proyectos ejecutivos (PE) diseñados en el marco del Plan Provincial y que han sido presentados a la Secretaría de Ambiente de la Nación (Nodo Paraná, Nodo Concordia, Nodo Santa Elena y San José) incluyen un “Plan De Gestión Ambiental y Social del PE” para cada uno de ellos. En los mismos se desagregan las estrategias y programas respecto a los aspectos ambientales pero tiene un bajo nivel de desarrollo en los aspectos sociales lo que dificulta su implementación posterior.

La heterogeneidad de las situaciones locales se pueden verificar en capacidad de gestión de los gobiernos, en el nivel de servicio brindado y en las pautas culturales de la población. Estos aspectos no se ven registrados de manera adecuada en el diseño del Plan Provincial y esto conspira contra una implementación eficaz, reducen el nivel de logro de metas y objetivos. Esto hace que los municipios reconfiguren sus objetivos por debajo de los estándares definidos en la el Plan verificándose con una de las hipótesis planteada para el presente trabajo.

Por último se verifica **la sostenibilidad intertemporal de las políticas diseñadas.** Desde el punto de vista de la dimensión económica quedan en evidencia los problemas que tienen los municipios para financiar la GIRSU. Los recursos provenientes de fuentes tributarias cubren en la actualidad parcialmente la gestión actual de residuos y de implementarse el cobro de una tasa específica tampoco lograría abarcar la totalidad de los costos del servicio. Respecto a los ingresos originados en la venta de materiales recuperados la

experiencia demuestra no son relevantes y si bien generan recursos estos no son suficientes para cubrir todos los costos GIRSU aun complementándose con recursos tributarios. Además el mercado de reciclado es incipiente y poco desarrollado, a esto se le suma un casi nulo desarrollo de programas para estimular el progreso de este mercado, lo cual se considera una debilidad en el diseño de la política.

Para hacer sostenible desde el punto de vista económico la política GIRSU se hace necesario un aporte complementario de fuentes de financiamientos municipales, provinciales y/o nacionales.

Desde el punto de vista de la dimensión institucional de la sostenibilidad de la GIRSU se construyeron indicadores para medir y analizar los aspectos legales, recursos humanos, aspectos técnicos que caracterizan a los municipios y permiten apreciar la implementación de la política GIRSU . Estos indicadores muestran dos cuestiones centrales, la primera de ella es la identificación de las fortalezas y debilidades de la sostenibilidad institucional. Dentro de las fortalezas se encuentran los aspectos relacionados con organización administrativa, gestión de la RSU y disponibilidad de recursos humanos. Si bien los mismos se encuentran muy lejos del óptimo se verifica que los municipios están trabajando en un nivel medio pero destacando que es necesario mejorar muchas cuestiones. Respecto a las debilidades se marcan como las principales los aspectos normativos y sociales encontrándose allí pocos avances. La segunda cuestión que permiten constatar estos indicadores es la heterogeneidad visualizada en las diferentes escalas municipales motivada por **las distintas capacidades institucionales dificultando la implementación de la política.**

Ello hace pensar que el diseño del plan tiene deficiencias en formulación de la dimensión económica e institucional identificando al financiamiento insuficiente y a los aspectos sociales como las cuestiones más influyentes de manera negativa en la sostenibilidad de la política. Además se marcan la falta de estrategias de implementación en los aspectos normativos y administrativos, los cuales influyen sustancialmente en la materialización y la implementación

de las propuestas. Las herramientas diseñadas en el plan contribuyen parcialmente a la sostenibilidad en el tiempo de las políticas ambientales .

9. BIBLIOGRAFÍA

- **Acuña, Carlos** (2010). Los Desafíos de la Coordinación y a Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción p.9” Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Disponible en: http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf
- **Avedoy, V. J. G.** (2006). *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*. Instituto Nacional de Ecología. Disponible en: <https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=4iHyggjfObAC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Avedoy+&ots=TqgGjbSbJI&sig=CecXGbkTmz1fCjkMUFQmaKWcQEM#v=onepage&q=Avedoy&f=false>
- **Bañón Rafael; Ernesto Carrillo Compiladores; Manuel Tamayo Sáez** (1997), “Capítulo 11. El Análisis de las Políticas Públicas”, Alianza Universidad, Madrid.
- **Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llana, José Luis.**(2013) Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 57. (Oct. 2013). Caracas.
- **Cohen, E., & Franco, R.** (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Capítulo 4 “El marco de la gestión social”. Siglo XXI.
- **García, F. J. A., & Tena, E. C. (2006).** Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas. *Cuadernos económicos de ICE*, (71), 71-91.
- **Gligo Nicolo.**(1997). Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. Revista de la CEPAL N° 63. pp 51.
- **Gutierrez, Ricardo A y Isuani, Fernando.**(2013).Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP* [online]. vol.7.pp.317-328. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200010&lng=es&nrm=iso. ISSN 1853-1970.

- **Isuani, Fernando J.** (2013). Institucionalidad Ambiental en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011) Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación, Trabajo preparado para el VII Congreso Argentino de Administración Pública “Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad”. Mendoza, Setiembre 2013 Disponible en:http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2014/10/Pol%C3%ADtica-Ambiental-en-la-Provincia-de-Buenos-Aire-Isuani-20131.pdf
- **Jaime, Fernando Martín, Dufour Gustavo, Alessandro Martín, Amaya Paula.** (2013). “Capítulo III Las Políticas Públicas: el desarrollo de un campo disciplinar y Capítulo IV El proceso de las políticas públicas, Introducción al análisis de políticas públicas”. Editorial Universidad Nacional Arturo Jaureche, Florencio Varela.
- **Lerda Juan Carlos, Acquatella Jeany, Gómez José Javier.**(2003). Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental). Capítulo 5: Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas. CEPAL, Revista Series medio ambiente y desarrollo N°76.
- **Martínez Nogueira, Roberto.** (2010). Los Desafíos de la Coordinación y a Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina. “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias p.13” Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Disponible en:
http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf

- **Rodríguez-Becerra Manuel y Guillermo Espinoza. David Wilk, Editor.** (2002). Gestión ambiental en América Latina y el Caribe, Evolución, tendencias y principales prácticas. “Capítulo 7: Políticas Ambientales”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/gestionambientalLACaribe.pdf>
- **Repetto, F. y Fernández, J.P.** (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Documento: Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos. Secretaria de Ambiente Provincia de Entre Ríos Disponible en: <https://www.entrerios.gov.ar/ambiente/index.php?codigo=77&codsubmenu=87&menu=menu&modulo=>
- Documento: “Bases de una agenda orientada a una Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad”. (2004). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (SAyDS). Disponible en: http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/cdsMCS/05/pub_msan/bas_e_agenda.pdf
- Documento: “Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)” (2005) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (SAyDS). Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/observatoriosu/infoteca/archivos_para_bajar/ENGIRSU.pdf
- Documento: “Lineamientos para una política ambiental nacional 2015-2019”. (2014). Fundación de Historia Natural Félix de Azara

<http://reciclario.com.ar/wp-content/uploads/fa-lineamientos-para-una-politica-ambiental-nacional-2015-2019.pdf>

- Publicación: http://www.clarin.com/sociedad/problemas-ambientales-preocupan-argentinos_0_1150085244.html
- LEY de GESTION DE RESIDUOS DOMICILIARIOS N°25.916
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/9500099999/98327/norma.htm> 3/6
- Resolución 186/2015 Secretaria de Ambiente Entre Ríos – Creación del Consejo Provincial Ambiental (COPROAM)
<https://www.entrerios.gov.ar/ambiente/index.php?codigo=78&codsubmenu=97&menu=menu&modulo=>

10. ANEXOS

Anexo 1 Definición de políticas, objetivos, propósitos, líneas de acción y metas de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU)”

Políticas	Objetivos Específicos	Propósitos Estratégicos	Líneas de Actuación	de Metas
Se establecen los lineamientos conductores...	... que, junto con los aspectos críticos de la situación actual, guían la definición del foco guían la definición del foco sobre el cual se debe trabajar...	... y, consiguientemente, la identificación de los temas, los requerimientos, las prioridades y la forma de encararlos, bajo el liderazgo de la SAYDS...		...para lograr:
<p>Impulsar la adopción e implementación en las provincias y sus municipios del sistema GIRSU, el cual se fundamenta en los principios del desarrollo sostenible a partir de la utilización de tecnologías limpias y las</p>	Lograr la minimización de la cantidad de RSU a generar y a disponer, y la maximización de su valorización mediante la aplicación de la Reducción, Reciclado, Reuso y Recompra	<p>Establecer un marco para la preparación e implementación de los Planes Provinciales, Regionales y Municipales de GIRSU, que permita:</p> <p>- la preservación y del ambiente,</p> <p>- la reducción de la cantidad de RSU destinados a</p>	<p>Apoyo técnico</p> <p>Asistencia económica y financiera</p> <p>Educación, Comunicación y Participación</p>	<p>Corto Plazo: consensuar, con los actores involucrados, las metas de corto, mediano y largo plazo para la minimización de los RSU y la maximización de su valorización.</p> <p>Corto plazo: entre 2 y 3 provincias con Planes GIRSU</p>

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Políticas	Objetivos Específicos	Propósitos Estratégicos	Líneas de Actuación	Metas
mejores técnicas disponibles que sean ambientalmente apropiadas, socialmente equitativas y aceptables, y económicamente factibles.	Lograr la implementación de la GIRSU en el país	disposición final, - la armonización de la GIRSU con las expectativas sociales, - el perfeccionamiento del marco legal	ciudadana	implementados Mediano plazo: ídem 8 a 10 Largo Plazo: todas las provincias.
	Clausura de basurales a cielo abierto	vinculado a los RSU en todos los niveles, - el fortalecimiento de las capacidades,	Fortalecimiento institucional	Corto plazo: entre 2 y 3 provincias con programas de adecuación a la GIRSU de sus sistemas de disposición final y clausura
	Recopilación y difusión de información relativa a la Gestión de los RSU en el país	tanto de RRHH como de las instituciones, Proporcionar el apoyo necesario para preparar y poner en práctica los	Fomento a la reducción en origen y valorización RSU Flujo de información y conocimientos	de BCA en operación Mediano plazo: ídem 8 a 10 Largo Plazo: clausura de los BCA existentes y recuperación de las zonas impactadas.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Políticas	Objetivos Específicos	Propósitos Estratégicos	Líneas de Actuación	Metas
adversos derivados de los RSU sobre el ambiente Promover la participación y el protagonismo de la ciudadanía en los aspectos vinculados a una gestión sostenible de los residuos, dentro de un marco de equidad social	Comunicación eficiente y una activa participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con la GIRSU	Planes GIRSU locales	Liderazgo Nacional	Mediano plazo: elaborar mecanismos de
		Difusión y concientizar en la temática, en particular de los roles y responsabilidades para la implementación de la ENGIRSU y el logro de sus objetivos		recopilación y difusión de la información sobre la Gestión de RSU
		Facilitar el acceso a los recursos requeridos para la implementación de la ENGIRSU y dar así cumplimiento a sus objetivos	Adecuación de la legislación	Desde el principio, una continua y permanente comunicación y participación ciudadana

Fuente: Documento de Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) (2005) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (SAyDS)

Anexo 2 – Descripción de los Objetivos Propuestos en el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos

En el Plan Provincial se propusieron Políticas y Objetivos para la GIRSU de la Provincia de Entre Ríos . Se definieron como plazo para el cumplimiento de las mismas el **corto plazo hasta 2 años, el mediano plazo de 3 hasta 7 años y el largo plazo de 8 a 20 años.**

1° OBJETIVO: “Lograr la implementación de la Gestión Integral en la provincia”

Los planes deberán asegurar su sostenibilidad ambiental, social y económica. Donde exista voluntad asociativa entre diferentes jurisdicciones, se podrán conformar estructuras de gestión regional.

- METAS:
 - Corto plazo: de 4 a 10 municipios con planes GIRSU implementados.
 - Mediano plazo: de 11 a 40 municipios.
 - Largo plazo: en todo el territorio provincial.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Apoyo técnico desde la Provincia	<ul style="list-style-type: none">• La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) dará su colaboración como máxima autoridad ambiental nacional.• Proporcionar a las autoridades municipales guías para el diseño de la GIRSU y la planificación de las acciones que permitan un adecuado diseño, gestión y supervisión de los componentes operativos.• Proveer lineamientos para diagnóstico ambiental en áreas afectadas, y facilitar base de datos en el ámbito municipal, que se encuentran establecidos en Resol. n°133/09.• Brindar la asistencia técnica específica requerida por los municipios.• Capacitar a los funcionarios municipales
Asistencia económica y financiera	<ul style="list-style-type: none">• Arbitrar mecanismos para facilitar acceso a fondos a los municipios destinados a la planes GIRSU, incluyendo los requeridos para la conformación de Consorcios Intermunicipales Regionales.• Contribuir al alcance de una tarifa única de equilibrio entre los municipios que opten por un sistema de regionalización de la GIRSU.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la valorización institucional y jerárquica de las unidades responsables de los servicios de RSU. • Impulsar la implementación de programas de capacitación y perfeccionamiento.
Adecuación de la legislación	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener la promulgación de la Ley de GIRSU de la Provincia de Entre Ríos. • Elaborar la reglamentación de cada capítulo de la Ley GIRSU de la Provincia de Entre Ríos. • Elaborar de normas municipales que contengan regulaciones técnicas para las etapas de la GIRSU y que contemple a los trabajadores informales de los RSU y que les brinde los elementos de seguridad e higiene necesarios. • Preparar guías para la sanción de dichas normas. • Elaborar y proponer modelos de acuerdos intermunicipales para la conformación de consorcios regionales. • Velar por la coherencia normativa entre las ordenanzas de los diferentes municipios que integren el proyecto.

Fuente: Plan Provincial

2° OBJETIVO: “Lograr minimización de los RSU, y maximización de su valorización mediante recuperación y reciclado”.

- La valorización de los residuos alienta el máximo aprovechamiento de los recursos, mientras que genera posibilidades de ingresos por la comercialización de los productos recuperados y una alternativa de empleo, en especial para los sectores más vulnerables de la sociedad.
- METAS:
 - Corto plazo: Consensuar con los actores involucrados las metas de corto, mediano y largo plazo para la maximización de su valorización.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Educación, Comunicación y Participación Ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas de difusión y concientización sobre la GIRSU para la reducción de generación y el cumplimiento de metas de valorización. • Organizar campañas en las escuelas, destinadas a generar conciencia en la temática de los RSU e impulsar acciones. • Promover intercambio de experiencias de recuperación y valorización, incluyendo a los trabajadores informales. • Establecer y fortalecer vínculos con las ONGs. • Generar una cultura adecuada de consumo responsable.
Fomento a la reducción en origen y la valorización de los RSU.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de trabajo conjunto con el sector privado y las autoridades municipales. • Fomentar el establecimiento de metas sectoriales de reducción de la fracción de RSU de los Parques y Áreas Industriales, y de los centros turísticos de la provincia. • Establecer la reglamentación para obligar a los nuevos y actuales Parques Industriales y centros turísticos, a informar cuantos residuos asimilables a domiciliarios generan. • Fomentar acuerdos voluntarios con los sectores productivos. • Identificar y establecer alternativas y mecanismos para alentar a la industria e implementar programas de certificación ambiental y evaluaciones de ciclo de vida. <p>Identificar y establecer alternativas y mecanismos para alentar a la industria a introducir tecnologías y prácticas de producción.</p>
Colaborar con la sanción de una Ley de Envases y una Ley de RAE.	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la sanción de leyes de presupuestos mínimos ambientales para envases y embalajes post-consumo. • Promover la sanción de normativa complementaria en materia de valorización, minimización y reciclado, y la reglamentación de la legislación sancionada.

Fuente: Plan Provincial

3° OBJETIVO: “Lograr la clausura de los Basurales y microbasurales a Cielo Abierto”

Adeuar, en los casos en que sea posible y apropiado, o clausurar, aquellos sitios de disposición final que no reúnan las condiciones mínimas de seguridad para su correcto funcionamiento.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

METAS:

-Corto plazo: entre 4 y 10 municipios con programas de adecuación a la GIRSU de sus sistemas de disposición final y clausura de BCA en operación.

-Mediano plazo: ídem entre 11 y 30 municipios.

-Largo plazo: clausura de los BCA existentes y recuperación de las zonas impactadas.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Apoyo técnico y asistencia económica y financiera.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los lineamientos necesarios para realizar el diagnóstico ambiental en las áreas afectadas por la disposición descontrolada de residuos y los mecanismos adecuados para su clausura. • Apoyar a los municipios para que: <ul style="list-style-type: none"> - Elaboren programa de adecuación a la GIRSU, y clausura de los BCA. - Implementen mecanismos para reasentar a la población cercana a los basurales. • Facilitar el acceso a fondos para los municipios a través de planes GIRSU, destinados a financiar el cierre de basurales operativos, y la recuperación de zonas impactadas por los basurales.
Apoyo técnico y asistencia económica y financiera.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la reinserción en el sector formal de la economía de los trabajadores informales de los RSU, la mejora de las condiciones sanitarias y de calidad de vida en general.
Adecuación de la Legislación.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el establecimiento de sistemas de recomposición del ambiente, como parte de los regímenes sancionatorios de la normativa que se dicte.

Fuente: Plan Provincial

4° OBJETIVO: “Recopilación, procesamiento y difusión de la información relativa a la GIRSU”.

La disponibilidad de información confiable y apropiada será el sustento que guíe las mejoras a impulsar, a la vez que contribuirá a la formulación de las políticas de Estado en materia de GIRSU.

METAS:

-Mediano plazo: Elaborar mecanismos de recopilación y difusión de la información relativa a la GRSU.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Flujo de Información	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar mecanismos de recopilación y difusión de información relacionada con la GIRSU. Entre otros datos: <ul style="list-style-type: none"> - Parámetros e indicadores vinculados específicamente a los RSU y demás aspectos relacionados con su gestión. - El establecimiento de criterios y metodologías para obtener y actualizar datos permanentemente. - La identificación de instrumentos técnicos y administrativos para la verificación de la información suministrada. - Creación de base de datos y sistema informático dinámico disponible en la web. - El establecimiento de un modelo de informe anual de evolución de los indicadores y demás aspectos vinculados a la GIRSU.

Fuente: Plan Provincial

5° OBJETIVO: “Lograr una adecuada comunicación y una activa participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con la GIRSU”.

Desde el comienzo del programa, deberán establecerse frecuentes campañas de comunicación de las diferentes acciones que se van llevando a cabo, y establecer una efectiva concientización social respecto de la trascendencia del cambio que se busca provocar.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

LINEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
Apoyo técnico.	<ul style="list-style-type: none">• Proporcionar lineamientos generales a los municipios para que establezcan una fluida comunicación con la comunidad, a efectos de lograr su compromiso y participación en la GIRSU.• Proporcionar lineamientos generales a los municipios para la validación social de los Planes GIRSU en general y, en particular, de las tasas municipales a aplicar por los servicios.• Brindar la asistencia técnica específica requerida por los municipios interesados en implantar la GIRSU en sus jurisdicciones, para la formulación de estrategias comunicacionales.

Fuente: Plan Provincial

Anexo 3 – Entrevistas a Informantes Claves

Funcionarios Provinciales

Entrevistado: Ing. Fernando Raffo

Fecha: diciembre 2016

Ex Secretario de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos (Gestión 2011-2015)

Preguntas referenciadas hasta Diciembre de 2016

1. Existe un ámbito formal y/o informa de coordinación de políticas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – GIRSU- con los municipios? Describirlo

Si el Concejo Provincial de Medio Ambiente que articula con todos los encargados de las áreas ambientales y juntas de gobierno de la provincia. Uno de los temas de la agenda que es recurrente es precisamente el de los residuos.

2. Que mecanismos institucionales existen en relación a los actores no estatales (el sector empresario, ONG vinculadas al medio ambiente, las familias que trabajan con os residuos que en algunas localidades se agrupan en cooperativas, los organizaciones educativas) ¿ existen convenios u otros mecanismos? En su caso detallarlos.

La nueva Ley de RSU, incorpora un capítulo exclusivo referido a los trabajadores de los residuos, siendo los objetivos de dicha normativa eliminar los basurales a cielo abierto e incorporar al circuito formal a los trabajadores o recuperadores informales.

3. Resolución N° 133 establece la obligación de los municipios de presentar planes de Gestión Integral de Residuos ante la autoridad provincial en materia ambiental, y de inscribirse en el Registro Único de GIRSU. Que % de municipio lo cumplimiento?

Los municipios que oportunamente solicitaron financiamiento en Nación para obtener el aval de la provincia tenían que cumplimentar esta medida, que fue superada por la nueva Ley de residuos en cuanto a la obligación de los municipios de implementar girsu locales.

4. Como se conforma cada una de las áreas (Área de Residuos ,Área de Gestión Ambiental, El Área de Control y Fiscalización de Actividades Productivas y de Servicios , Área de Relación con la Comunidad e Instituciones, y Área de Laboratorio. Indicar cantidad de profesionales en xxx especialización, cantidad de técnicos en xx especialización. También la cantidad de personal de apoyo. Identificarlo por área.

La orgánica funcional establece el funcionamiento de dos unidades de gestión ambiental, (Parana y C.del Uruguay), con áreas espejadas, en cada área se desempeñan de tres a 4 personas, el 70 % profesionales universitarios, el resto técnicos y administrativos. En total el personal de la SAER supera las 50 personas.

5. Que actividades realiza las Área de Relación con la Comunidad e Instituciones... y Área de Laboratorio

¿

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

El área de relaciones con la comunidad es la encargada de establecer los contactos institucionales con organismos públicos y privados y llevar adelante el monitoreo de las tareas establecidas en los convenios específicos que se acuerden. El área laboratorio (Parana y Uruguay) realiza análisis físico-químicos y bacteriológicos de calidad de agua para consumo humano y contaminación para efluentes industriales.

6. Según la información que dispongo en cada Región la Secretaria de Ambiente dispone del Área de Residuos que la conforman solo tres personas quisiera saber la cantidad de profesionales especialistas en xxx, cantidad de técnicos especialistas en xx y cantidad de personal de apoyo.

Son tres personas en cada unidad, 6 en total específicamente afectadas al área. 5 son profesionales y 1 técnico. Como personal de apoyo hay 2 personas más.

7- Mencionar medidas y acciones desarrolladas desde la secretaria para la implementación del GIRSU EN ENTRE RIOS. Por ejemplo actividades de Educación, Comunicación y Participación Ciudadana, actividades o programas de Fomento a la reducción en origen y la valorización de los RSU.

Lo más destacable es la gestión de la nueva ley de residuos y el Plan Provincial de GIRSU financiado por el BID, estas dos herramientas marcan un punto de inflexión en la política de RSU provincial,

Entrevistado: Sra. Juliana Robledo

Fecha: 12/12/2016

Cargo: Directora General de Fiscalización Y Control Ambiental- Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos

1. Respeto de la formulación e implementación del plan provincial de Entre Ríos, indique su opinión respecto de las principales fortalezas y debilidades evidenciadas a lo largo de su desarrollo.

Identifico como una de las principales fortalezas dar solución a la disposición final de los residuos a cuatro sitios ubicados en distintos lugares de la provincia a través de la construcción de rellenos sanitarios regionales. Si embargo ello constituye solo una de las dimensiones que tiene la gestión integral de residuos que es mucho mas compleja y requiere de mucho esfuerzo y políticas a desarrollar a nivel municipal para que este punto final que es el sitio de disposición final se realmente efectivo y sostenible en el tiempo. Respecto a la debilidades se observa un escaso abordaje de los aspectos social e institucionales, se enfoca en los aspectos técnicos ambientales dejando en segundo plano las cuestiones antes mencionados así como tampoco asegura la sostenibilidad económica de la implementación de las políticas. A eso se le suma la heterogeneidad de los aspectos sociales, institucionales y de avance de la gestión de RSU en los municipios entrerrianos. A mi criterio el trabajo social constituye el 90% del éxito de un buen programa de gestión de RSU.

2. Cómo califica la capacidad y el desempeño de la gestión institucional y gestión técnico operativa de los municipios para llevar adelante la gestión. Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Hay municipios puntuales que han trabajado mucho en las etapas iniciales de gestión de RSU y están preparados para implementar un relleno sanitario, pero en termino generales los municipios tienen una baja capacidad técnica para gestionar correctamente los RSU. La mayoría tiene un tramo importante que recorrer, por ejemplo tienen que consolidar sus direcciones de ambiente, tener personal abocado exclusivamente a la GRSU, etc. Igualmente se observa una gran cantidad de localidades que están iniciando el proceso de aplicación de la política pero ello se materializa a mediano largo plazo. El plan no descubrió nada nuevo solo hizo visible una necesidad concreta de los municipio respecto a la necesidad de mejorar la gestión de RSU. Dicho plan se aboca más fuertemente a la etapa final del proceso, la disposición final. Se observan avances dispares en la aplicación de esta política, muchos lo han hecho con más voluntad que capacidad por ejemplo hay lugares que tienen un mayor avance y han logrado implementar su planta de separación, o

de transferencia, o plantas de residuos especiales. Los avances señalados fueron realizados al margen de la implementación del plan, pero si se destaca del plan la solución que se propone a la última etapa de la GIRSU . También hay que recalcar que el plan ayuda a la incentivación ya que muchos municipios han ido implementando proyectos vinculados a las actividades de separación , la implementación de promotores ambientales todo ello en perspectiva de la posibilidad que exista un sitio de disposición final.

3. Cuáles son las principales restricciones o limitantes que operaron en el proceso de diseño, formulación e implementación del plan provincial?

Una de las restricciones en el proceso de implementación de la política es la falta de disponibilidad de financiamiento de inversiones necesarias para los sitios de disposición final – relleno sanitario en aquellos municipios más avanzados en el proceso de gestión de residuos. Para los municipios que no han avanzado tanto todavía las principales limitaciones aparecen en la institucionalización de la gestión de RSU y en las tarea de sensibilización social. Además se observa mucha heterogeneidad en los distintos municipios en cuanto al avance de la gestión de RSU.

4. La sanción de la ley provincial sobre girsu de 2014, tuvo impacto en los municipios, en generar modificaciones organizativas u operativas o en mejoras en la información brindada?

TE puedo hablar desde diciembre de 2015 que es el momento que yo asumí, en 2016 ha habido muchos municipios- unos 10- que han presentado su proyecto GIRSU y que tiene como guía dicha Ley. Estos municipios vienen con una expectativa de ser acompañados por la provincia en distintos en tareas de sensibilización, capacitación y desde lo económico para la adquisición de camiones, plantas de tratamiento para la recolección diferenciada a fin de poder implementar correctamente la gestión GIRSU.

5. Que roles desempeñaron los principales actores no estatales (ONGs, vecinales, ecoclubes, recolectores informales, acopiadores, comercializadores de RSU, etcétera) en el proceso de formulación e implementación del Plan Provincial?.

Se da una interacción entre Municipios – Actores no estatales en la promoción de las capacidades para difusión, promotores ambientales, de áreas donde se gestionan los residuos y la formalización de recuperadores informales.

6. Existe un ámbito formal y/o informal de coordinación de políticas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos – GIRSU- con los municipios? Describirlo

En la provincia existe el Consejo Provincial del Ambiental , en el se trabajan sobre las políticas a implementar sobre la gestión de RSU las cuales han sido eje de discusión de este ámbito entre la Provincia y los Municipios. También se destaca como ámbito de coordinación los consorcios para el manejo del relleno sanitario los cuales han sido creados en las localidades de Paraná y Concordia, en este ámbito interactúan los municipios participantes y la Provincia a través de la Secretaria de ambiente.

Además se destacan normas que regulan la manera de autorizar, desde el punto de vista ambiental, la realización de emprendimientos públicos en territorio entrerriano, como lo es por ejemplo un relleno sanitario. Para ello prevé la realización de un estudio de impacto ambiental el cual tiene previsto una instancia de participación ciudadana a través de audiencias públicas (Dto 4077/09). Por otro lado el Dto 3498/16 estipula la emisión conjunta Municipio –Provincia del certificado de aptitud ambiental. Ello trae aparejado la intervención tanto de actores no estatales a través de las audiencias públicas y de actores estatales a través de la aprobación conjunta de los estudios de impacto ambiental.

7. Que mecanismos institucionales existen en relación a los actores no estatales (el sector empresario, ONG vinculadas al medio ambiente, las familias que trabajan con los residuos que en algunas localidades se agrupan en cooperativas, los organizaciones educativas) ¿ existen convenios u otros mecanismos? En su caso detallarlos.

No hay un mecanismo institucionalizado desde el ámbito Provincial pero si hay un espacio de coordinación de la política GRSU que se da más a nivel municipal porque es allí donde hay un alto nivel de interacción con los actores no estatales. Por ejemplo en la promoción de capacidades en materia de difusión, promotores ambientales, en el acompañamiento del proceso de formalización de las actividades de los recuperadores informales, allí los municipios realizan mucho trabajo de base. Hay una interacción con entidades intermedia que se basa en la solicitud de vista de expedientes o de reclamos por tal o cual basural pero nada más.

8. En su opinión, se promovió adecuadamente la participación de actores no estatales en las distintas fases de desarrollo e implementación de la política?. En el caso de un bajo nivel de participación ¿Cuáles fueron las causas principales?

No es una política que se generó desde abajo hacia arriba porque no es una política que se haya dado en el marco de una regulación negociada ni una política que haya surgido consensuadamente entre los distintos actores, pero si nació del reiterado pedido hecho por los municipios sobre la necesidad de avanzar en la gestión de RSU expresada en múltiples

reuniones. No hay un ámbito institucionalizado de interacción con los actores no estatales como por ejemplo un Consejo Ciudadano, pero igualmente no se trata solamente de juntar a los distintos sectores sino que hay que pensar en un espacio donde se lo trabaje de manera muy responsable sosteniéndolo en el tiempo, con la periodicidad, con la información, con los registros y recursos necesario para que pueda rendir los frutos esperados.

9. Como fue el proceso de intercambio de información y búsqueda de consensos dinámicos entre los distintos niveles estatales durante el proceso de diseño, formulación y ejecución de la política de GIRSU? Que opinión tiene al respecto.

En este proceso se destaca la interacción de información principalmente entre Nación-Provincia los municipios quedaron un poco relegados en el proceso de información limitados básicamente a la generación de datos sobre la caracterización de los residuos y no mucho más. En la formulación del programa hubo mucha interacción y tráfico de información entre Nación – Provincia, Provincia – consultora, pero poca interacción con los municipios siendo que allí es donde surgen las necesidades.

10. Como califica usted a la coordinación de las actividades del Programa GIRSU entre la Nación y la Provincia y la Provincia y los municipios identifique los principales ventajas y desventajas encontradas Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

La coordinación Nación-Provincia este año ha sido muy fluida el Responsable de la GIRSU a nivel nacional ha tenido varias visitas consecutivas a la provincia ha habido buena relación y claridad en los objetivos definidos para la gestión de la RSU y por lo tanto ha sido bueno. En la relación Provincia-Municipio ha sido buena pero más radial atendiendo básicamente a los proyectos que presenta cada municipio y haciéndole devoluciones a las localidades que hayan presentados los mismos. Se destaca que se está trabajando en coordinación con otros organismos estatales como por ejemplo el INTI para luego interactuar Provincia Municipio INTI en materia de capacitación o de fortalecimiento de las distintas etapas de la GIRSU.

11. Resolución N° 133 establece la obligación de los municipios de presentar planes de Gestión Integral de Residuos ante la autoridad provincial en materia

ambiental, y de inscribirse en el Registro Único de GIRSU. Que % de municipio lo cumplimiento?

El porcentaje de cumplimiento es bajo, pero si se destaca que va en crecimiento si uno mira desde que salió la ley (en 2014) a la fecha.

12. Según la información que dispongo en cada Región la Secretaria de Ambiente dispone del Área de Residuos que la conforman solo tres personas quisiera saber la cantidad de profesionales especialistas en xxx, cantidad de técnicos especialistas en xx y cantidad de personal de apoyo.

En la Secretaria Ambiental, el Área de Residuos se conforma por 5 personas de las cuales hay 1 profesional y cuatro técnicos, esta área no se dedica exclusivamente a RSU sino también a residuos peligrosos y biopatogenicos.

13. Que actividades realiza las Área de Relación con la Comunidad e Instituciones... y Área de Laboratorio ¿

Área de Relación con la Comunidad e Instituciones actualmente no desarrolla actividades ... y el Área de Laboratorio también se encuentra momentáneamente suspendido.

14. Mencionar medidas y acciones desarrolladas desde la secretaria para la implementación del GIRSU EN ENTRE RIOS. Por ejemplo actividades de Educación, Comunicación y Participación Ciudadana, actividades o programas de Fomento a la reducción en origen y la valorización de los RSU.

Estas medidas las llevan adelante directamente los Municipios. Desde la Secretaria de ambiente se confeccionan unas cartillas de difusión para apoyar a los municipios que no tienen gran desarrollo en gestión de residuos pero nada más.

Funcionarios Municipales

Municipio de Paraná

Entrevistado: Licenciado Maximiliano Gómez

Fecha: 5/12/2016

Cargo: Dirección de Comunicación y Educación Ambiental

1. Conoce de la existencia del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GRSU - de Entre Ríos”.

Si conozco ya que estamos trabajando en el marco de este plan para conseguir el financiamiento del relleno sanitario.

2. Que rol desempeñó en el proceso de diagnóstico-diseño-formulación-implementación del programa GRSU en el Municipio.

La etapa de diagnóstico y formulación fue en la gestión anterior y no participamos ella, actualmente se está implementando el programa tratando de optimizar la gestión de residuos. Por un lado se está trabajando en los trámites formales para hacer la licitación del relleno sanitario financiado por el BID destinado a la disposición final de los residuos y por el otro se está trabajando en la separación en origen siendo esta una de las principales políticas que se están desarrollando desde esta área.

3. Respecto de la formulación e implementación del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GRSU - de Entre Ríos”, indique su opinión respecto de las principales fortalezas y debilidades evidenciadas a lo largo de su desarrollo.

El plan provincial tiene como gran fortaleza trabajar en el concepto de regionalización y pensar los nodos regionales no solo para optimizar los recursos económicos sino fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. Dentro de las debilidades se pueden mencionar la falta de visión de los municipios respecto a la centralidad de la política girsu en la prestación del servicio de separación, recolección y disposición final ya que los mismos no le dan la importancia que debería tener esta política.

4. Como califica la capacidad y el desempeño de la gestión institucional y gestión técnico operativa de la Secretaría de Ambiente de Provincia en el proceso de diseño y posterior implementación de la GRSU. Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Destaco como principal acierto dar continuidad de la política GRSU que se viene llevando a cabo en los últimos años, máxime teniendo en cuenta que hubo un cambio de gestión tanto a nivel nacional provincial y municipal. Como carencia se destaca la falta de espacio de interacción municipio Secretaría para coordinar políticas GRSU.

5. Cómo califica la capacidad y el desempeño de la gestión institucional y gestión técnico operativa del municipio para llevar adelante la gestión. Identifique cuales

fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilize una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Destaco como principal acierto apoyarse en el conocimiento técnico que disponen las área técnicas del municipio sobre todo en las tareas de recolección sobre la cual cuentan con años de conocimiento. Dentro de las carencias, tal como se mencionó anteriormente, se pueden mencionar la falta de visión de los municipios respecto a la importancia de la política girsu y sobre la cual no se le da la suficiente importancia.

6. Cuáles son las principales restricciones o limitantes que operaron en el proceso de diseño, formulación e implementación del plan provincial?

En el proceso de implementación del plan provincial la principal restricción es la falta de financiamiento de las inversiones necesarias para poner en marcha ciertas inversiones tales como por ejemplo la disposición final de residuos y también las limitaciones de recursos para el manejo de la gestión.

7. Como impacto en el municipio la sanción de la ley provincial N° 10311 sobre girsu de 2014?. Como valora este aporte normativo a la solución de los problemas de gestión de RSU. (utilize una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos). LA sanción de la ley impulsó o generó modificaciones a la normativa municipal?, en su caso, cuales?.

El aporte de la Ley GIRSU es muy valioso en cuanto a las propuestas de solución a los problemas de gestión de residuos y principalmente al impulso de la regionalización de la disposición final.

La sanción de la Ley N° 10311 tuvo su correlato en la Ordenanza N° 9233 Gestión Integral De Residuos Sólidos Urbanos sancionada en setiembre de 2014 que es concordante con la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley N° 25.916), y la normativa provincial mencionada anteriormente.

8. Como era la estructura administrativa de gestión de los RSU antes de la sanción de la ley? (Secretaría/subsecretaría/dirección/grupo de trabajo/grupo de trabajo que realizaba concomitantemente otras tareas, etc). Tuvo modificaciones después de la sanción de la ley?

Nosotros fuimos Secretaría de medio ambiente desde el 2008 hasta el 10 de diciembre de 2015. A partir de diciembre pasamos a ser subsecretaria. Los cambios en el organigrama fueron producto de decisiones políticas de las sucesivas administraciones, pero no estuvieron vinculadas con la sanción de la ley.

9. Destaque cuales son las principales fortalezas y debilidades identificadas en la gestión de los RSU. Hubo modificaciones a partir del proceso de formulación e implementación de la GIRSU?.

Tal como se menciona anteriormente la principal fortaleza es el conocimiento técnico que disponen las área técnicas del municipio sobre todo en las tareas de recolección por disponer de años de realizar esta actividad y como principales debilidades se señala a la escasa participación ciudadana en las tareas de separación de los residuos y la falta de financiamiento para realizar las inversiones y la generación los recursos insuficientes por

parte del para realizar las tareas de gestión de residuos ya que se financia con TGI y estos recursos no alcanzan para cubrir los costos de la gestión integral de residuos. El principal cambio luego de la implementación del Plan fue la puesta en marcha de la Planta de separación de residuos y el inicio de las tareas de separación en origen de los residuos.

10. Que roles desempeñaron los principales actores no estatales (ONGs, vecinales, ecoclubes, recolectores informales, acopiadores, comercializadores de RSU, etcétera) en el proceso de formulación e implementación del Plan Provincial?

Existe una cierta interrelación del Municipio con los actores no estatales tales como las ONGs, las vecinales, recolectores informales pero por el momento dicha interacción no se encuentra institucionalizada. En estos encuentros se trabajan distintos aspectos relacionados a la GIRSU tales como: coordinación de tareas vinculadas con la temática, difusión de la política GIRSU etc.

11. En su opinión, se promovió adecuadamente la participación de actores no estatales en las distintas fases de desarrollo e implementación de la política?. En el caso de un bajo nivel de participación ¿Cuáles fueron las causas principales?

El nivel de participación es bajo y por ello se ha propuesto desde el municipio a partir del próximo año la creación de mesas para discutir con ONGS, Comisiones Vecinales, Actores Económicos aspectos relacionado a la GIRSU.

12. Como fue el proceso de intercambio de información y búsqueda de consensos dinámicos entre los distintos niveles estatales durante el proceso de diseño, formulación y ejecución de la política de GIRSU? Qué opinión tiene al respecto?

Desconozco el proceso de diseño y formulación en los distintos niveles, ya que en ese momento no formaba parte de los equipos de la Municipalidad.

13. Como califica usted a la coordinación de las actividades del Programa GIRSU entre la Nación y la Provincia y la Provincia y los municipios identifique los principales ventajas y desventajas encontradas Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Existe una muy buena coordinación e interacción de la política GIRSU en la relación MunicipioProvincia y Municipio Nación donde se puede observar como principal ventaja darle continuidad a las estrategias diseñadas a nivel nacional y provincial independientemente de los cambios de signos políticos que hubo en los distintos niveles de gobierno y que fueproducidos luego del cambio de gestión. Una carencia es la divergencia organizativa y de logística entre los municipios, las diferencias que existen entre los niveles de gestión GIRSU, su planificación y diseño.

14. Como es la vinculación con la Secretaria de Ambiente de la provincia respecto a la gestión de RSU. Identifique los aspectos más relevantes.

Si bien existe una excelente relación desde el punto de vista político e institucional se destaca la falta de un espacio formal, organizado y de interacción regular para planificar la implementación en conjunto de la política GIRSU.

Expertos en la Temática

Entrevistado: Ing. Rosalba Sarafian

Fecha: diciembre de 2016

Cargo: Representante de la Empresa Consultora CEAMSE – INCOCIV UTE. Coordinadora del Proyecto “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos”

1. Que rol desempeñó en el proceso de diagnóstico-diseño-formulación-implementación del programa GIRSU en la provincia de Entre Ríos.

En el proceso de diagnóstico, diseño y formulación realice la tarea de coordinación de los trabajos realizados en el marco del plan provincial

2. Este Programa fue reinterpretado en la provincia de Entre Ríos como Plan Provincial al que se le asignaron objetivos generales y específicos. ¿Entiende Ud que esta adecuación mantuvo los objetivos y metas previstos en el nivel federal respecto del diseño de esta política específica? En caso de identificar diferencias señálelas

A mi criterio los objetivos generales y específicos definidos a nivel provincial se mantuvieron con las normas delineadas a nivel federal tomando como base para ello la Ley Nacional N° 25916

3. Respecto de la formulación e implementación del “Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Urbanos - GIRSU - de Entre Ríos”, indique su opinión respecto de las principales fortalezas y debilidades evidenciadas a lo largo de su desarrollo.

Fortalezas

- Recursos humanos municipales disponibles para la GIRSU
- Cobertura de los servicios de higiene urbana

Debilidades

- Separación en origen de los residuos domiciliarios
- Servicios de Recolección Diferenciada
- Poca disponibilidad de terrenos adecuados y libres para la implantación de un Relleno Sanitario

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

- Existencia de Basurales a Cielo Abierto

La opinión que merecen las fortalezas y debilidades evidenciadas en el desarrollo del Plan Provincial, es que se puede afirmar en principio que la provincia presenta una característica heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo de la GIRSU en los diferentes municipios que han sido relevados.

Se encontraron municipios donde se llevan a cabo las etapas de una GIRSU de forma adecuada y completa. Por otro lado también otros municipios donde solo se realiza la recolección y la disposición final de los residuos en un basural a cielo abierto sin ningún tipo de tratamiento. De acuerdo a este factor las realidades son muy distintas entre muchos de los municipios que formaron parte del Plan.

Se considera de mucha importancia que aquellos municipios donde no se llevan a cabo actividades responsables con el medio ambiente, puedan ir replicando las actividades y experiencias que municipios vecinos efectúan en su región desde hace ya un tiempo considerable. En tal efecto también utilizar los fondos que sean asignados a cada municipio para iniciar o bien reforzar los aspectos que no están bien establecidos en materia de la GIRSU.

4. Como califica la capacidad y el desempeño de la gestión institucional y gestión técnico operativa de la Secretaría de Ambiente de Provincia en el proceso de diseño y posterior implementación de la GIRSU. Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Este aspecto se califica con una escala ordinal de 8 puntos, como acierto se destaca que la secretaría de la provincia se encuentra descentralizada, hay dos grandes áreas determinadas, una de ellas de la región del Río Uruguay y la otra la Región del Río Paraná, esta característica permite tener mayor personal a cargo y con posibilidad de acción sobre cada municipalidad, también los municipios se benefician al tener un contacto más accesible.

Como carencia se identifica que podría mejorarse la información desde la provincia hacia los municipios en cuanto a las características de los avances de los planes y proyectos.

5. Cómo califica la capacidad y el desempeño de la gestión institucional y gestión técnico operativa de los municipios para llevar adelante la gestión. Identifique cuales

fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos.

Este aspecto se califica con una escala ordinal de 6 puntos, principalmente por la siguiente observación que se considera de real importancia, en el momento que se desarrolló la etapa de diagnóstico se tuvo contacto directo con todos los municipios que formaron parte del Plan Provincial, evidenciándose en la mayoría de ellos la carencia de áreas específicas dedicadas a la GRSU, la mayor parte de los municipios atienden las actividades relacionadas a la gestión integral desde secretarías de obras públicas, economía y hacienda, producción, etc.. Esta característica resta tener exclusividad y seguimiento a la cuestión ambiental relacionada a las actividades GRSU, cuestión que puede potenciarse con personal específico a cargo de las acciones y monitoreo de las mismas.

Esta característica afecta también en la capacidad de la obtención de maquinaria exclusiva para las tareas, generalmente las máquinas utilizadas en la GRSU son a modo de préstamo y esporádica de otra secretaría, no poseen en algunos casos tampoco de presupuesto propio.

En cuanto a aciertos se observa una buena predisposición y responsabilidad hacia la gestión de los residuos, hay municipios con un buen nivel de gestión que cumplen con casi todas las etapas de una correcta GRSU y los municipios con más deficiencias se encuentran en una etapa de planificación para poder alcanzar objetivos de mejora en la materia, situación que es alentadora hacia el futuro próximo.

6. Cuales fueron o son las principales restricciones o limitantes que operaron en el proceso de diseño, formulación e implementación del plan provincial?

La principal limitante tiene que ver con el uso del suelo disponible para el emplazamiento de Rellenos Sanitarios, otro aspecto clave para el caso del Municipio de Paraná principalmente es la cantidad de recuperadores informales que hoy viven de los residuos en el basural actual. Otro aspecto que se considera una debilidad en el sistema GRSU de la provincia es la falta de datos exactos en cuanto a la cantidad de residuos que se destinan a plantas de separación y disposición final, aspecto que se podría solucionar mediante la realización del peso de los camiones previa descarga de residuos en plantas de separación o disposición final.

7. Que roles desempeñaron los principales actores no estatales (ONGs, vecinales, ecoclubes, recolectores informales, acopiadores, comercializadores de RSU, etcétera) en el proceso de formulación e implementación del Plan Provincial?

Este tipo de actores fueron incorporados en el proceso de diseño del Plan Provincial para que puedan dar opinión de las etapas y avances que se fueron proponiendo en las diferentes líneas de gestión, a la vez fueron invitados a las diferentes reuniones que se celebraron en la provincia, donde se informaban las características y objetivos del Plan Provincial en cuestión.

8. En su opinión, se promovió adecuadamente la participación de actores no estatales en las distintas fases de desarrollo e implementación de la política?. En el caso de un bajo nivel de participación ¿Cuáles fueron las causas principales?

La secretaría de medio ambiente de la Provincia de Entre Ríos fue el promotor de las actividades que se fueron desarrollando, informando a los actores involucrados los objetivos y fines específicos del Plan. No se evidenció una promoción muy extensiva hacia los actores no estatales, por este motivo es que la participación de este sector no estatal fue baja en algunos municipios y en muchos de ellos directamente no la hubo.

9. Como fue el proceso de intercambio de información y búsqueda de consensos dinámicos entre los distintos niveles estatales durante el proceso de diseño, formulación y ejecución de la política de GIRSU? Qué opinión tiene al respecto.

En cuanto al intercambio de información en el proceso de diagnóstico se visitó personalmente a las autoridades y actores involucrados de todos los municipios que formaron parte del Plan, la mayoría de los municipios visitados tuvieron buena predisposición y facilitaron la información requerida. También se realizaron diversos encuentros con directivos y personal de la Secretaría de Ambiente de la Provincia donde se recibió también mucha información importante para los diferentes lineamientos del Plan Provincial. De acuerdo a esta característica de facilitación de información y la búsqueda de consensos dinámicos entre los distintos niveles estatales es que se considera que este aspecto fue gestionado de forma adecuada por los organismos intervinientes.

10. Como califica usted a la coordinación de las actividades del Programa GIRSU entre la Nación, la Provincia y los municipios identifique los principales ventajas y desventajas encontradas. Identifique cuales fueron –en su opinión- los principales aciertos y carencias (utilice una escala ordinal (1 a 10) y, en su caso, los comentarios específicos).

Este aspecto se califica con una escala ordinal de 8 puntos, ya que existe una buena coordinación, solo se evidencia que se podría mejorar la comunicación y gestión de algunos de los planes que los municipios desean emprender, llevando a cabo una resolución o encause de los proyectos por parte de la Secretaría de la Provincia directamente, se observó que algunos municipios recurren a la Secretaría de la Nación sin mediar o bien resolver cada caso ante la provincia directamente.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Como ventajas se evidencia un buen seguimiento por parte de la Secretaría de la Provincia en cuanto a la gestión GRSU que los municipios desempeñan, se observó que los municipios son evaluados e inspeccionados periódicamente por parte de la provincia, comienzan a regir nuevas normativas que adecuarán el camino a seguir por cada municipio y darán información de la exigencia en la materia.

Anexo 4 – Criterios adoptados en el Plan Provincial para la selección de los 33 municipios para realizar el diagnóstico de la gestión de RSU

La provincia de Entre Ríos cuenta con 78 Municipios, que se ordenan de acuerdo con la cantidad de habitantes residentes en el territorio de su jurisdicción, de acuerdo a la normativa provincial (La ley de Régimen Municipal N° 10 027)en:

- Municipios de Primera Categoría, los que cuentan con más de 5000 habitantes.
- Municipios de Segunda Categoría, los que cuentan con más de 1500 habitantes y menos de 5000 habitantes
- Juntas de Gobierno, las jurisdicciones territoriales que cuentan con más de 200 habitantes y menos de 1500 habitantes.

Cabe destacar que el concepto Municipio tiene un carácter polisémico, en algunos casos refiere al gobierno local, en otros comprende la delimitación de un área urbana y también se lo utiliza como unidad de limitación territorial subprovincial, tal como en algunas provincias se definen departamentos y distritos, aunque en el caso de Entre Ríos refiere a la mínima unidad de fraccionamiento territorial desde el punto de vista legal-jurisdiccional.

Cuadro N°: I

Municipios de Entre Ríos

Desagregados por categoría institucional

Categoría	municipios	población
Primera	33	1.031.779
Segunda	45	113.063
Totales	78	1.144.842

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por INDEC Censo 2010

El resto de la población residente corresponde a las pequeñas urbanizaciones organizadas en Junta de Gobierno y a la población rural dispersa.

De acuerdo con lo indicado en el punto anterior se procedió a seleccionar una muestra de Municipios que puede ser suficientemente representativa del universo urbano de la provincia. Para ello se tuvieron en cuenta diversos criterios –división institucional, tramos poblacionales, pertenencia regional- entre otros.

Con relación al primer criterio referido al grado de representatividad de los municipios seleccionados en términos de población los resultados se aprecian en el cuadro siguiente:

Cuadro N°: II

Entre Ríos

Municipios ordenados por rangos de habitantes

	Cantidad	Población
Seleccionados	33	1.004.442
Total	78	1.144.832
Porcentajes	42%	87%

N°	Municipio Seleccionados	Población
1	Paraná	247.863
2	Concordia	152.282
3	Gualeguaychú	83.116
4	Concepción Del Uruguay	73.729
5	Gualeguay	43.009
6	Chajarí	34.848
7	Villaguay	34.637
8	Victoria	31.842
9	La Paz	25.808
10	Colon	24.835
11	Nogoyá	23.702
12	Crespo	20.203
13	Diamante	19.930
14	San José	18.178
15	Federal	18.015
16	Santa Elena	17.883
17	Federación	17.547
18	Rosario Del Tala	13.723
19	San Salvador	13.228
20	San José De Feliciano	12.084
21	Villa Elisa	11.117
22	Basavillbaso	9.742
23	Viale	9.641
24	San Benito	9.324
25	General Ramírez	9.222
26	Villa del Rosario	3.973
27	Ibicuy	4.900
28	Oro Verde	4.333
29	Villa Paranacito	4.215
30	Ubajay	3.507
31	General Campos	3.149
32	Colonia Avellaneda	3.084

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

33	Ceibas	1.773
Total		1.004.442

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por INDEC Censo 2010

Donde se advierte que los 33 municipios seleccionados representan el 88 % de la población, pese a significar solamente el 42 % de su cantidad. Este diferencial se explica por la escasa relevancia poblacional de los municipios de segunda categoría, tal como se informa en el siguiente cuadro:

Cuadro N°III

Municipios. Cantidades por categorías

Totales y porcentajes

	Categorías de municipios					
	Muestra		Total municipios		Total municipios (%)	
	Categorías		Categorías		Categorías	
	1	2	1	2	1	2
Totales	30	3	32	46	94%	7%

Fuente: Elaboración Propia

Nótese que la representatividad de la muestra para Municipios de Categoría 1 es del 94 % mientras que la correspondiente a los de Segunda categoría es solo del 7%. Es de advertir el carácter estratégico de la selección, en el sentido de estimar que las definiciones y resoluciones relevantes en materia de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos será adoptada por Municipios que lideran regiones o microrregiones y que los restantes del área de influencia tendrán un rol de acompañamiento del rumbo que se adopte, sin que esto signifique ignorar los problemas específicos singulares existentes en ellos.

Otro de los criterios señalados refiere al tamaño de los municipios seleccionados y a la necesidad de relevar las particularidades de los distintos tipos de urbanizaciones que derivan – en cierta medida- de la escala en términos de población. Para ello se trabajó con la desagregación de las localidades de acuerdo al rango de tamaños utilizados en la difusión de la información censal entrerriana, que se expone en el cuadro siguiente:

Cuadro N°IV

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Entre Ríos. Municipios ordenados por rangos de habitantes

Municipios	Seleccionados		Total		Seleccionados / totales	
	Cantidad	Población	Cantidad	Población	Cantidad	Población
total	33	1.004.442	78	1.144.832		
1.500 < 5.000	8	26.128	45	113.063	18%	3%
5.001 < 10.000	4	37.929	12	94.200	33%	4%
10.001 < 20.000	9	141.705	9	141.705	100%	14%
20.001 < 50.000	8	238.884	8	238.884	100%	24%
50.000 < 100.000	2	156.845	2	156.845	100%	16%
> 100.000	2	400.145	2	400.145	100%	40%

Fuente: Elaboración Propia

En cada uno de los tramos se indica el total de municipios y la población total correspondiente a los mismos. En forma similar se indica las magnitudes de los municipios seleccionados en la muestra y en las últimas dos columnas se informa el porcentaje de participación de cantidades y población de municipios de cada tramo de la muestra en relación con el total.

Mientras que en el Cuadro siguiente se exhiben solos los porcentajes de participación de ambos datos en relación a ambos totales (muestra y total de municipios).

Cuadro N° V

Entre Ríos. Municipios ordenados por rangos

En porcentajes

Municipios	33 seleccionados		total	
	Cantidad	Población	Cantidad	Población
total	33	1.004.442	78	1.144.832
1.500 < 5.000	24%	3%	58%	10%
5.001 < 10.000	12%	4%	15%	8%
10.001 < 20.000	27%	14%	12%	12%

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

20.001 < 50.000	24%	24%	10%	21%
50.000 < 100.000	6%	16%	3%	14%
> 100.000	6%	40%	3%	35%

Es notoria la relevancia de los municipios de mayor tamaño donde los poblados con más de 20.000 habitantes significan el 80 % de la muestra y el 70 % del total. Esta suave sobrerrepresentación de los más poblados se explica por la inclusión en la muestra de la totalidad de los municipios con más de 10.000 habitantes y la escasa participación de los municipios del menor rango poblacional. El criterio seguido está en línea con lo explicado al respecto párrafos más arriba.

Esta información se compadece con la representación de Municipios de Primera y Segunda categoría, donde los primeros participan en la muestra en un 94% mientras que los segundos lo hacen solo en un 7%.

Otro elemento tomado en cuenta es la heterogeneidad de la estructura territorial, económica, productiva y poblacional de la provincia de Entre Ríos. Es sabido que el desenvolvimiento de las localidades entrerrianas fue fuertemente influido por diversas situaciones.

En primer lugar por el origen histórico y las corrientes migratorias que se afincaron desde la segunda mitad del siglo XIX. Tanto la fundación de las primeras colonias agrícolas (San José en la costa del Uruguay Entrerriano, junto con Esperanza en el centro Santafesino y Baradero en el norte de Buenos Aires) que simbolizaron el del denominado proceso de colonización democrática del área rural de pampeana, como la singularidad de la colonización de *alemanes del Volga*, en localidades de tamaño medio del interior y la impronta de las conocidas *colonias judías*, generaron condiciones para desarrollos locales específicos. Todas ellas convivieron con los pueblos criollos, tanto los históricos fundados a la vera del río Paraná, como las fundadas por Rocamora en el extremo sudeste vecino al Delta Entrerriano.

Un segundo elemento determinante de las particularidades entrerrianas estuvo dado por el carácter insular de la provincia hasta hace poco mas de 40 años, con la construcción del Túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y luego del Cruce ferroviario Zárate-Brazo Largo. Esta característica seguramente obró a favor de un desarrollo relativamente equilibrado de la población urbana entrerriana, sin la generación de concentraciones urbanas que centralizan y tensionan el desarrollo al interior provincial, tal como ocurre en provincias vecinas de la pampa húmeda.

Un tercer elemento determinante fue precisamente la forma en que se resolvió la insularidad de la provincia. En efecto a partir de los años 70 se construyeron 8 conexiones viales o ferroviarias con Santa Fe, Buenos Aires y Uruguay, lo que agregó una tensión de urbanización desde las costas de ambos ríos, con el resultado actual de un interior provincial en el sentido

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

norte sur, convergiendo con la cuenca del Río Gualeguay, francamente subocupado en términos urbanos y poblacionales.

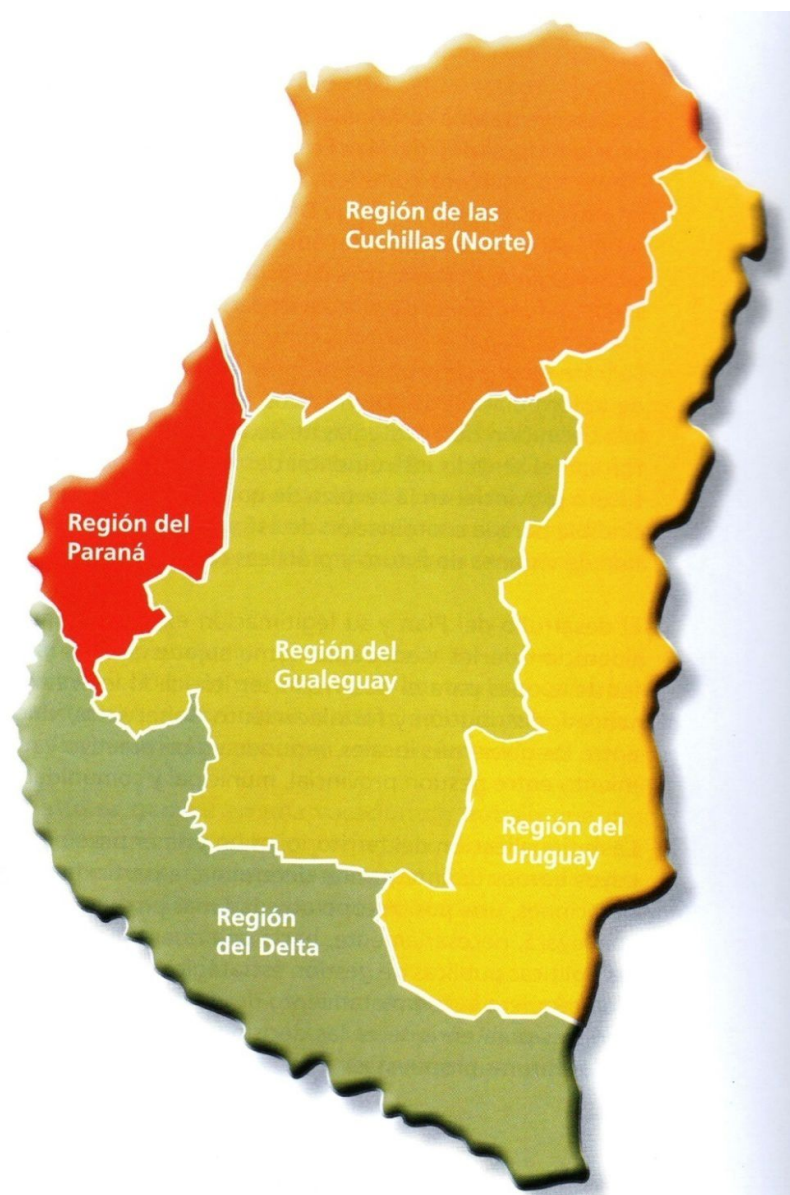
Por último las características del recurso suelo entrerriano incorporan una singularidad en el norte provincial, que lo acerca más al paisaje del sur correntio –en términos productivos, poblacionales y culturales- que al resto del centro sur y costas de la provincia.

Estas características configuran la regionalización actual de la provincia. Al respecto existen diferentes propuestas de regionalización realizadas en las últimas décadas. Recientemente la gestión provincial dispuso el inicio de acciones de planeamiento estratégico territorial y uno de los resultados preliminares de estos estudios es una propuesta de regionalización que enuncia la inclusión de los múltiples atributos que contribuyen a configurar un territorio. Con el importante agregado que considera no solo la situación actual como resultado de sus características ambientales, sociales, económicas y culturales, sino que introduce una visión prospectiva adicionando las expectativas de los actores locales, sus proyectos, en definitiva la imagen deseada de su propia región, concibiendo así el territorio como una construcción social y no un mero soporte geográfica de actividades humanas.

El criterio de perimetrización utilizado–hasta el momento- por el Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Entre Ríos (PETPER), en la última versión conocida, 2011, enuncia claramente que no se funda exclusivamente en aspectos geográficos y ambientales, sino que incorpora y jerarquiza la mancomunidad de objetivos y posibilidades que sustenten un proyecto compartido. El resultado es la desagregación del territorio provincial en las siguientes regiones:

- Región de las Cuchillas, conformada por los de La Paz, Feliciano y Federal.
- Región del Paraná, conformada por los departamentos Paraná, Diamante y Victoria (excluida el área de islas)
- Región del Delta, conformada por los departamentos Diamante, Victoria y Gualeguay, y departamento Islas del Ibicuy
- Región del Gualeguay, conformada por los departamentos Villaguay, Nogoyá, Rosario del Tala y Gualeguay
- Región del Uruguay, integrada por los departamentos Federación, Concordia y San Salvador (Subregión Salto Grande) y Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú (Subregión del Uruguay).

Ilustración: Mapa de Regiones de Entre Ríos



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Entre Ríos - Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios Gob. Prov. De Entre Ríos

De ese modo los municipios entrerrianos, ordenados por su pertenencia regional, se distribuyen de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro N° VI

Población de Municipios, por regiones. Muestra y Total

En cantidades y porcentajes

Regiones	Población				
	Muestra	Total Municipios	muestra / total	Muestra (%)	Total Municipios (%)
Región cuchillas	73.790	94817	78%	7%	8%
Región del Delta	10.888	10888	100%	1%	1%
Región del Gualeguay	115.071	141473	81%	11%	12%
Región del Paraná	355.442	395574	90%	35%	34%
Región del Uruguay	449.251	502090	90%	45%	45%
totales	1.004.442	1.144.842	88%	100%	100%

Se advierte aquí que la totalidad de las regiones tienen una participación similar que ronda entre 80 y 90 %. El caso de la región del delta (100%) se explica por tratarse de solo tres pequeñas localidades.

Conclusiones sobre los criterios utilizados

A partir de las consideraciones realizadas en la introducción se tomó en cuenta los resultados obtenidos en la desagregación de municipios por tramos, de acuerdo a los criterios expuestos, a saber:

- Categorización institucional-legal
- Tramos censales según población y viviendas (DEC-INDEC)
- Pertenencia regional

Estos resultados permitieron obtener una muestra de municipios que reúne dos atributos relevantes para ser considerada representativa del universo analizado. En primer lugar, el tamaño de la muestra es suficiente para capturar la diversidad de particularidades y, en segundo lugar, la participación relativa de los municipios seleccionados en cada uno de los criterios seleccionados es similar a la de la población total, con la salvedad hecha del tratamiento de los municipios con menos de 5.000 habitantes.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 5 – Normas relacionadas con la gestión de RSU, vigentes en municipios de Entre Ríos

Municipio	Norma	Aspectos Relevantes
Basavilbaso		poseen ordenanzas relativas a la GIRSU pero no ha aportado información sobre el contenido de las mismas
Ceibas.		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Chajarí		poseen ordenanzas relativas a la GIRSU pero no ha aportado información sobre el contenido de las mismas
Colon		sin dato
Colonia Avellaneda		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Concepción del Uruguay	Ordenanza N° 4637/01	crea un sistema de GIRSU
Concordia.	Ordenanza N°35476/2015	
Crespo		No dispone de una norma que regule la GIRSU, pero el Municipio lleva de hecho el programa de GIRSU, hace recolección diferenciada, tiene una planta de tratamiento donde se separa los residuos.
Diamante	Ordenanza N° 1114	Crea el Programa de GIRSU municipal indicando entre los objetivos del mismo la minimización de la generación de residuos y su separación en origen; la recuperación y reciclaje de los mismos; y la educación y capacitación ciudadana en la materia. La normativa regula lo relativo a los residuos domésticos y los especiales domésticos.
Federación.	Ordenanza N° 206/00	El municipio dispone de norma en relación a RSU y patológicos, se aclara que no aportaron información sobre el contenido de la misma.
Federal	Ordenanza N° 719/2002	aprueba las "Normas básicas sobre GIRSU", haciéndola parte del Código Tributario Municipal
General Campos		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Gral. Ramírez.	Ordenanza N° 1158/89	Esta norma establece la obligación de depositar los RSU en un predio municipal y la Ordenanza N° 1296/92 impone la utilización de bolsas de polietileno para disposición inicial de los RSU.
Gualeguay.		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Gualeguaychú	Ordenanza N° 10.555/02	Crea la Empresa Municipal de Higiene Urbana
	Ordenanza N° 10.743/04	Establece los alcances y contenido del programa de recolección diferenciada a cargo de la Empresa Municipal de Higiene Urbana (E.M.H.U.) y contempla la recolección diferenciada; los procesos de descomposición controlada de la basura orgánica; y el sistema de concientización en la comunidad.
	Ordenanza N° 11.021/07	Aprueba el convenio marco entre el grupo asociativo "Manos a la Obra" y el municipio de Gualeguaychú. Prevé la prestación de servicios de recolección diferenciada en determinados barrios y la clasificación primaria en el sitio de disposición final de residuos.
Ibicuy		sin dato

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Municipio	Norma	Aspectos Relevantes
La Paz	Ordenanza N° 952/10	Crea el Área de Gestión integral de Residuos Sólidos Urbanos dentro del organigrama municipal, y determina entre sus funciones la planificación y administración de los sistemas de residuos sólidos; la elaboración del marco regulatorio; y la creación de los programas de educación ambiental pertinentes.
Nogoyá.	Ordenanza N° 640/03	Esta norma regula sobre RSU, excluyendo expresamente de su tratamiento a los residuos tóxicos; peligrosos; y radioactivos. Establece un sistema de recolección selectiva con separación en origen de residuos domiciliarios; industriales; y especiales, cuyo cumplimiento resulta obligatorio para los habitantes.
Oro Verde	Resolución 10/2008	El municipio ha implementado un Programa Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos bajo el nombre de "Basura Cero Oro Verde".
Paraná.	Ordenanza Nro. 8954/11 y 9233/14	La 8954/11 provee de un marco general a la GIRSU, promoviendo la separación en origen, la recolección diferenciada, la creación de programas de concientización ciudadana, la erradicación de basurales y volcaderos y el saneamiento de cursos y espejos de agua controlada de la basura orgánica; y el sistema de concientización en la comunidad. En 2014 se sanciona .
Primero de Mayo		sin dato
Rosario del Tala		poseen ordenanzas relativas a la GIRSU pero no ha aportado información sobre el contenido de las mismas
San Benito		no posee ordenanza relativa a GIRSU
San José Feliciano	consultado	sin dato
San José.		no posee ordenanza relativa a GIRSU
San Salvador.	Ordenanza 993/10	El municipio cuenta con varias Ordenanzas relativas a GIRSU. La 933/10 es la principal norma que regula la materia y dentro de sus objetivos, se distinguen la eliminación de los basurales a cielo abierto; la implementación de un sistema integral; y la posible integración de los municipios linderos mediante la creación de un programa intermunicipal de regionalización de la actividad.
Santa Elena.		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Ubajay		sin dato
Viale	Ordenanza N° 1198/10	Esta norma establece la recolección diferenciada obligatoria de residuos en la ciudad de Viale. Complementariamente, la Ordenanza N° 1205/10 prohíbe arrojar basura en la vía pública y en accesos a la Ciudad para evitar la formación de mini-basurales, con el objetivo de garantizar la protección de la salud pública y La Conservación del ambiente. Por último, se fija una sanción de 200 y hasta 250 unidades multa, para aquellos ciudadanos que violen dicha norma. Por último, mediante Ordenanza N° 1275/11 aprueba un convenio sobre RSU con la Secretaría de Ambiente de la Nación para la ejecución de un proyecto denominado "Gestión de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Viale.
Victoria.	Ordenanza N° 2.342	Esta norma establece los aspectos básicas sobre GIRSU, pone la actividad en cabeza del municipio o de aquellos concesionarios que éste designe o de aquellos particulares que sean autorizados a disponer de sus propios residuos. Todos los residuos deberán ser depositados en contenedores especiales que el municipio colocará en la vía pública, diferenciando entre orgánicos e inorgánicos.

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Municipio	Norma	Aspectos Relevantes
Villa Elisa		no posee ordenanza relativa a GIRSU
Villa Paranacito	consultado	sin dato
Villaguay.		no posee ordenanza relativa a GIRSU

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por plan provincial y municipios Entre Ríos

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 6 – Organismos responsables de la Gestión y ejecución de RSU en Municipios Entrerrianos

Municipio	Secretaria	Dirección o Área que gestiona los RSU
Basavilbaso	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	Área de Medio Ambiente
Caibas	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	No tiene
Chajarí	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	Departamento de Ecología y Gestión de Residuos
Colon	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Dirección de Ambiente
Concordia	Secretaria de Planeamiento, obras y servicios Públicos	Subsecretaria de Higiene Urbana, Cementerio y terminales de transporte
Crespo	Ejecutivo Municipal	Secretaría de Servicios Públicos, Urbanos y Medio Ambiente
Diamante	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	No
Federación	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	Dirección de Servicios Públicos
Federal	Secretaria de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos	Planta de Separación
General Campos	Secretaria de Obras y Servicios	No tiene
General Ramírez	Subsecretaria de Obras y Servicios Públicos	Área Recolección Residuos, Barrido y Limpieza
Gauleguay	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	No tiene
Gauleguaychú	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Área Higiene Urbana
Ibicuy	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	No
La Paz	Dirección de Medio Ambiente	Área GIRSU
Nogoyá	Secretaría de Planeamiento, obras y servicios Públicos	Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos
Oro Verde	Área de Servicios Públicos.	No

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Municipio	Secretaria	Dirección o Área que gestiona los RSU
Paraná	Secretaría general y Derechos humanos	Subsecretaría de Ambiente Sustentable
Rosario del Tala	Presidente Municipal	Dirección de Medio Ambiente
San José	Secretaria de Servicios Públicos	No
San José Feliciano	Secretaría de Desarrollo Social y Producción	Área salud y medio ambiente
San Salvador	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	Departamento de Servicios Sanitarios
San Salvador	Secretaría de Obras Públicas	Departamento
Santa Elena	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	No tiene
Ubajay	Secretaria de Producción	Dirección
Viale	Dirección de Obras y Servicios Públicos	No
Victoria	Secretaría de Obras y Servicios Públicos	Dirección de Servicios Públicos
Villa del Rosario	Dirección de Producción	No
Villa Elisa		Área de Ambiente
Villa Paranacito	Secretaria de Obras y Servicios Públicos	No tiene
Villaguay	Secretaria de Medio Ambiente, Turismo y Desarrollo	Dirección de Ecología, Medio Ambiente y Residuos Sólidos

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por plan provincial y municipios Entre Ríos

*Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los
Municipios entrerrianos.*

**Anexo 7 –Población, personal Municipal y afectado a la gestión/ejecución de
RSU En los Municipios de Entre Ríos. Año 2013**

MUNICIPIO	Total empleados GIRSU (1)	Total de empleados municipales (2)	población 2013 (3)	empleado GIRSU/empleado municipal	cantidad de empleado Municipal cada 1000hab	cantidad de empleado GIRSU cada 1000hab
Piedras Blancas	20	52	1.791	39%	29	11,2
Ceibas	3	57	1.964	5%	29	1,5
General Campos	15	80	3.225	19%	25	4,7
Colonia Avellaneda	16	74	4.032	22%	18	4,0
Ubajay	13	72	4.195	18%	17	3,1
Villa del Rosario	18	122	4.207	15%	29	4,3
Villa Paranacito	7	125	4.314	6%	29	1,6
Menos de 5000 habitantes	92	582	23.729	16%	25	3,9
Ibucuy	12	112	5.099	11%	22	2,4
Oro Verde	18	49	5.473	37%	9	3,3
General Ramirez	30	245	9.503	12%	26	3,2
Basavilbaso	19	218	9.918	9%	22	1,9
Viale	55	332	9.967	17%	33	5,5
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	134	956	39.960	14%	24	3,4
San Benito	16	58	10.733	28%	5	1,5
Villa Elisa	7	190	12.006	4%	16	0,6
San José de Feliciano	33	156	12.526	21%	12	2,6
San Salvador	21	273	14.001	8%	19	1,5
Rosario del Tala	58	189	14.176	31%	13	4,1
Santa Elena	107	564	17.983	19%	31	6,0
Federal	52	414	18.809	13%	22	2,8
Federación		464	19.510	0%	24	-
San José	37	436	19.802	8%	22	1,9
Diamante	65	345	20.102	19%	17	3,2
Crespo	53	313	21.104	17%	15	2,5
Nogoya		483	24.354	0%	20	-
La Paz	143	579	26.304	25%	22	5,4
Colon		587	26.681	0%	22	-
Victoria	90	697	33.438	13%	21	2,7
Villaguay	107	333	35.852	32%	9	3,0
Chajari	75	525	36.870	14%	14	2,0
Guauguay	35	826	44.883	4%	18	0,8

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Entre 10 mil y 50 mil habitantes	899	5.897	338.589	15%	17	2,7
Concepción del Uruguay	137	1.464	76.662	9%	19	1,8
Gualeguaychu	189	1.226	86.345	15%	14	2,2
Concordia	303	2.212	157.053	14%	14	1,9
Parana	672	5.980	252.346	11%	24	2,7
Más de 50 mil habitantes	1.301	10.882	572.406	12%	19	2,3
Prom	2.426	18.317	974.683	13%	19	2,5

(1) Fuente: Plan Provincial - Año 2014

(2) Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el tribunal de cuentas, en el caso de los cuadros marcados en gris se estimaron con datos de la Dirección de Relaciones Municipales Entre Ríos

(3) Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados CENSO 2010 - INDEC

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 8 –Personal afectado a la gestión de RSU discriminado por etapas. Municipios de Entre Ríos. Año 2013

	Barrido y Limpieza	Recolección	Planta de Separación	Disposición Final	Administrativos	Técnicos	Total empleados GRSU
Menos de 5000 habitantes	37	39	8	3	2	3	92
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	48	47	18	12	3	6	134
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	380	239	129	47	19	12	899
Más de 50 mil habitantes	421	698	27	37	60	5	1.301
	885	1.023	182	99	84	26	2.426

	Barrido y Limpieza	Recolección	Planta de Separación	Disposición Final	Administrativos	Técnicos	Total empleados GRSU
Menos de 5000 habitantes	40%	42%	9%	3%	2%	3%	100%
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	36%	35%	13%	9%	2%	4%	100%
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	42%	27%	14%	5%	2%	1%	100%
Más de 50 mil habitantes	32%	54%	2%	3%	5%	0%	100%
Promedio	36%	42%	8%	4%	3%	1%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por Plan Provincial - Año 2014

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 9 – Municipios de Entre Ríos Estructurado por cantidad de Población. Datos de Servicio de Barrido, Recolección Planta de Separación, Disposición Final y Separación Informal - Año 2013

	población	Barrido			Recolección		Planta de separación		Disposición Final			Separación informal	
		manual	no presta servicio	manual y mecánico	Separación en origen	Convencional	si	no	basural	vertedero controlado	celda impermeable	si	no
Ceibas	1.964	1				1	1		1				1
Gral. Campos	3.225	1				1		1	1				1
Colonia Avellaneda	4.032	1				1		1	1			1	
Ubajay	4.195	1				1		1	1				1
Villa del Rosario	4.207	1			1			1		1			1
Villa Paranacito	4.314		1			1	1		1			1	
Menos de 5000 habitantes		5	1	0	1	5	3	3	5	1	0	2	4
Ibicuy	5.099	1				1		1	1			1	
Oro Verde	5.473	1			1		1			1		1	
Gral. Ramirez	9.503	1				1		1	1			1	
Basavilbaso	9.918	1			1		1		1			1	
Viale	9.967	1			1		1		1			1	
Entre 5 mil y 10 mil habitantes		5	0	0	3	2	3	2	4	1	0	5	0
San Benito	10.733	1				1		1	1			1	
Villa Elisa	12.006	1				1	1			1		1	
San José de Feliciano	12.526	1				1	1		1			1	
San Salvador	14.001	1				1	1			1		1	
Rosario del Tala	14.176	1				1		1	1			1	
Santa Elena	17.983	1			1		1		1			1	
Federal	18.809	1			1		1		1			1	
Federación	19.510	1				1		1	1				1
San José	19.802	1			1		1		1				1
Diamante	20.102	1			1		1			1		1	
Crespo	21.104			1	1		1			1			1
Nogoya	24.354			1		1		1	1			1	
La Paz	26.304	1			1		1		1			1	
Colón	26.681	1				1	1		1			1	
Victoria	33.438	1				1	1			1		1	
Villaguay	35.852	1			1		1		1			1	
Chajarí	36.870	1			1		1				1		1
Gualeguay	44.883	1				1	1		1			1	
Entre 10 mil		16	0	2	8	10	14	4	12	5	1	14	4

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

	población	Barrido			Recolección		Planta de separación		Disposición Final			Separación informal	
		manual	no presta servicio	manual y mecánico	Separación en origen	Convencional	si	no	basural	vertedero controlado	celda impermeable	si	no
y 50 mil habitantes													
Concepción del Uruguay	76.662	1				1		1			1	1	
Gualeguaychu	86.345			1	1		1			1		1	
Concordia	157.053	1			1		1		1			1	
Paraná	252.346	1				1		1	1			1	
Más de 50 mil habitantes		3	0	1	2	2	2	2	2	1	1	4	0
Total		29	1	3	14	19	22	11	23	8	2	25	8

Fuente: plan provincial relevamiento dic 2013

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 10 – Municipios de Entre Ríos Estructurado por cantidad de Población. Datos de Servicio de Barrido, Recolección Planta de Separación, Disposición Final y Separación Informal - Año 2016

		Barrido			Recolección		Planta de separación		Disposición Final			Separación informal	
		manual	no presta servicio	manual y mecánico	Separación en origen	Convencional	si	no	basural	vertedero controlado	celda impermeable	si	no
Ceibas	1.964	1				1	1		1				1
Gral. Campos	3.225	1				1		1	1				1
Colonia Avellaneda	4.032	1				1		1	1			1	
Ubajay	4.195	1				1	1						1
Villa del Rosario	4.207	1			1		1			1			1
Villa Paranacito	4.314		1			1	1		1			1	
Menos de 5000 habitantes		5	1	0	1	5	4	2	4	1	0	2	4
Ibicuy	5.099	1				1		1	1			1	
Oro Verde	5.473	1			1		1			1		1	
Gral. Ramirez	9.503	1				1		1	1			1	
Basavilbaso	9.918	1			1		1		1			1	
Viale	9.967	1			1		1		1			1	
Entre 5 mil y 10 mil habitantes		5	0	0	3	2	3	2	4	1	0	5	0
San Benito	10.733	1				1		1	1			1	
Villa Elisa	12.006	1				1	1			1		1	
San José de Feliciano	12.526	1				1	1		1			1	
San Salvador	14.001	1			1		1			1		1	
Rosario del Tala	14.176	1				1		1	1			1	
Santa Elena	17.983	1			1		1		1			1	
Federal	18.809	1			1		1		1			1	
Federación	19.510	1				1		1	1				1
San José	19.802	1			1		1		1				1
Diamante	20.102	1			1		1			1		1	
Crespo	21.104			1	1		1			1			1
Nogoya	24.354			1		1		1	1			1	
La Paz	26.304	1			1		1		1			1	
Colón	26.681	1			1		1		1			1	
Victoria	33.438	1				1	1			1			
Villaguay	35.852	1			1		1		1			1	
Chajarí	36.870	1			1		1				1		1
Gualeguay	44.883	1				1	1		1			1	
Entre 10 mil y		16	0	2	10	8	14	4	12	5	1	13	4

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

		Barrido			Recolección		Planta de separación		Disposición Final			Separación informal	
		manual	no presta servicio	manual y mecánico	Separación en origen	Convencional	sí	no	basural	vertedero controlado	celda impermeable	sí	no
50 mil habitantes													
Concepción del Uruguay	76.662	1				1		1			1	1	
Gualeguaychu	86.345			1	1		1		1			1	
Concordia	157.053	1			1		1		1			1	
Paraná	252.346	1			1		1		1			1	
Más de 50 mil habitantes		3	1	0	2	2	4	0	4	0	0	4	0
Total		29	2	2	16	17	25	8	24	7	1	24	8

Fuente: elaboración propia en base a plan provincial y relevamiento may 2016

Anexo 11 – Municipios de Entre Ríos Estructurado por cantidad de Población. Datos de Recolección Informal - Año 2013

Municipio	poblacion	Separación informal		Recolección Informal		Cantidad de personas		
		sí	no	en el basural	en la ciudad	en el basural	en la ciudad	total
Ceibas	1.964		1					0
Gral. Campos	3.225		1					0
Colonia Avellaneda	4.032	1		1	1	24		24
Ubajay	4.195		1					0
Villa del Rosario	4.207		1					0
Villa Paranacito	4.314	1						0
Menos de 5000 habitantes	21.938	2	4	1	1	24	0	24
Ibicuy	5.099	1		1		10		10
Oro Verde	5.473	1						0
Gral. Ramirez	9.503	1		1	1	16	24	40
Basavilbaso	9.918	1		1		10	10	20
Viale	9.967	1			1		9	9
Entre 5 mil y 10 mil habitantes	39.960	5	0	3	2	36	43	79
San Benito	10.733	1		1	1	15		15
Villa Elisa	12.006	1		1				0
San José de Feliciano	12.526	1		1		25		25
San Salvador	14.001	1		1		10		10
Rosario del Tala	14.176	1		1	1	30	1	31

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Municipio	poblacion	Separación informal		Recolección Informal		Cantidad de personas		
		si	no	en el basural	en la ciudad	en el basural	en la ciudad	total
Santa Elena	17.983	1		1	1	5	30	35
Federal	18.809	1						0
Federación	19.510		1	1		30		30
San José	19.802		1		1			0
Diamante	20.102	1			1		12	12
Crespo	21.104		1					
Nogoya	24.354	1		1		40		40
La Paz	26.304	1		1		50		50
Colon	26.681	1						
Victoria	33.438	1		1				
Villaguay	35.852	1			1		2	2
Chajarí	36.870		1					
Gualeguay	44.883	1		1		280		280
Entre 10 mil y 50 mil habitantes	409.134	14	4	11	6	485	45	530
Concepción del Uruguay	76.662	1						
Gualeguaychu	86.345	1			1		50	50
Concordia	157.053	1		1	1	50	1500	1550
Paraná	252.346	1		1		1000		1000
Más de 50 mil habitantes	572.406	4	0	2	2	1050	1550	2600
Total		25	8	17	11	1595	1638	3233

Fuente: plan provincial relevamiento dic 2013

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 12 – TGI recaudado versus Costo GIRSU en Municipios de Seleccionados de Entre Ríos - Año 2013

	TGI \$	Costo GIRSU \$	Tasa %
Parana	42.527.394	81.064.816	52%
Concordia	8.056.000	39.903.044	20%
Gualedguaychú	4.773.519	20.858.381	23%
Victoria	2.276.220	14.458.526	16%
La Paz	1.103.400	3.166.168	35%
Crespo	2.949.906	12.713.334	23%
San José	1.558.368	5.202.875	30%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Planilla GIRSU Secretaría de Ambiente de la Nación elaborada por cada municipio

Articulación interestatal en la gestión de residuos sólidos urbanos. El caso de los Municipios entrerrianos.

Anexo 13- Encuesta de Disposición a Pagar

Nodo Santa Elena. Disposición a pagar por rangos de montos

Rango	Total nodo	La Paz	S Gustavo	Santa Elena	P Blancas	Bovril	Alcaraz	Federal	Consc Bernardi	Sauce de Luna	Hasenkamp	V Hernandarias
\$ 5 o menos	10%	5%	50%	3%	0%	12%	0%	13%	0%	25%	25%	0%
Ente \$6 y \$ 10	21%	27%	0%	15%	33%	12%	20%	21%	100%	0%	50%	0%
Entre \$11 y \$ 20	26%	24%	0%	32%	67%	29%	40%	17%	0%	25%	17%	50%
Entre \$ 21 y \$30	39%	38%	50%	47%	0%	47%	40%	38%	0%	50%	8%	50%
otro	4%	6%	0%	3%	0%	0%	0%	13%	0%	0%	0%	0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nodo Concordia. Disposición a pagar por rangos de montos

	nodo	Concordia	La Criolla	Colonia Ayuí	Estancia Gande	Los Charruas	Puerto Yerua
otro	3,8%	4,1%					
no está dispuesto a pagar	2,5%	2,7%					
Entre \$ 21 y 30	38,1%	39,5%	100,0%	25,0%	50,0%		
Entre \$ 11 y \$20	23,1%	21,1%		25,0%	50,0%	75,0%	50,0%
entre \$6 y 10\$	20,0%	20,4%		25,0%			50,0%
\$5 o menos	12,5%	12,2%		25,0%		25,0%	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Plan Provincial - encuesta de disposición a pagar