



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Licenciatura en Ciencia Política

Orientación en Administración y Planificación Pública

Tesina de grado:

POLÍTICA PÚBLICA DE RESIDUOS EN ROSARIO,
ACIERTOS Y LIMITACIONES.

Autor: Merlo Marcos Joaquín

Director: Dr. Agustín Prospitti

Fecha: Agosto 2019

Email: joaquin_merlo@hotmail.com

INDICE

Contenido

1	INTRODUCCION	3
1.1	RESUMEN.....	3
1.2	AREA TEMATICA	4
1.3	SITUACIÓN PROBLEMÁTICA	4
1.4	OBJETIVOS	5
1.4.1	Objetivo general	5
1.4.2	Objetivos específicos.....	5
1.5	JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO.....	6
1.6	DIAGRAMA DE ISHIKAWA	8
2	MARCO CONCEPTUAL / ENFOQUE	9
2.1	EL PROBLEMA PÚBLICO	10
2.2	LA POLÍTICA PÚBLICA	12
2.3	ENFOQUES TEÓRICOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	14
2.4	CRITERIOS PARA EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN	18
3	ESTUDIO DEL CASO	19
3.1	APROXIMACION.....	19
3.2	PERIODIZACIÓN ALREDEDOR DE LA CUESTIÓN.....	23
3.3	EL USO DE LA POLITICA DE RESIDUOS	27
3.4	TIPOLOGÍA DE POSICIONAMIENTOS DEL ACTOR	32
3.5	EL CONFLICTO EN TORNO A LA REDUCCIÓN DE RESIDUOS	34
3.6	EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL	37
3.7	CARACTERIZACIÓN DEL ACTOR PRINCIPAL	40
3.8	SERVICIO PÚBLICO FORMAL.....	43
3.9	MODELO DE TRATAMIENTO.....	51
4	RESULTADOS DE LA POLITICA PÚBLICA	57
5	CONCLUSIONES	58
6	ASPECTO PROPOSITIVO	63
7	MARCO NORMATIVO.....	66
8	BIBLIOGRAFÍA.....	72

9	ANEXOS.....	75
9.1	Normativas	75
9.2	Artículos periodísticos.....	80

1 INTRODUCCION

1.1 RESUMEN

Este trabajo responde a la necesidad de un nuevo análisis sobre la política de residuos en Rosario, estudiando las tensiones propias de la implementación de esta política pública y dando cuenta de los conflictos de intereses y contradicciones de los problemas ambientales.

En busca de ofrecer una respuesta a una realidad que se percibe más compleja respecto a cómo habitualmente se la describe, asumimos una definición primaria sobre el rol del Estado: la política ambiental no puede quedar expuesta al libre juego de las reglas del mercado y por tanto requiere necesariamente de su intervención.

La problemática en cuestión forma parte de una demanda ciudadana vinculada a la tercera generación de derechos humanos relacionada al ambiente como calidad de vida, y como tal distintos actores públicos y privados despliegan sus instrumentos (comunicacionales, normativos y/u operacionales) con el fin de promover el posicionamiento del asunto (issue) en la agenda pública según sus intereses¹.

Dentro de los límites que se define este trabajo, se observa el ciclo de la política pública en especial la relación entre las etapas de formulación e implementación. Luego se describen posicionamientos y racionalidades de los actores involucrados. También se señalan las acciones implementadas y sus limitaciones de acuerdo al objetivo general de la política pública de residuos fijado por ordenanza municipal²: reducir el envío de residuos a destino final en relleno sanitario. Se finaliza el trabajo con algunas consideraciones sobre la gestión de residuos en Rosario.

¹ “Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1996b: 51)

² La Ordenanza 8335 fue presentada en marzo de 2007 por el concejal del partido ARI Carlos Comi, e impulsada en conjunto por el Taller Ecologista, La Comuna y el Grupo Ecologista Génesis. La misma fue aprobada por unanimidad en el Concejo Municipal de Rosario el día 13 de noviembre de 2008, siendo posteriormente promulgada el 21 de noviembre del mismo año.

1.2 AREA TEMATICA

El campo de trabajo está delimitado en la política pública de residuos que lleva adelante la municipalidad de Rosario, y que comprende la generación y el tratamiento de los mismos.

1.3 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La problemática se centra en las tensiones que se observan producto de la implementación de la política pública de residuos y las evaluaciones sobre los resultados que arroja la misma.

En Rosario contamos con una política de residuos que pasó de una lógica higienista a una sustentable, en sintonía con una tendencia mundial hacia la gestión integral, de mayor complejidad y alcance apuntando a la disminución de los niveles de entierro de residuos a través de la separación en origen, la recolección diferenciada y el tratamiento adecuado.

El problema principal está en los resultados en relación a las metas fijadas³ desde el ámbito institucional:

- La no reducción en la generación y entierro de residuos en términos reales⁴, y el incumplimiento de las metas de reducción impuestas por la ordenanza 8335 de Rosario.

El problema que se identifica como secundario:

- La indefinición sobre quién asume el costo económico y político de un sistema complejo que incorpore la gestión social del reciclado y una cuota mayor del Estado tanto en el tratamiento de residuos como en el mercado de reciclables.

³ El diseño de las políticas debe ser acorde a la capacidad técnica con la que se cuenta (Aguilar Villanueva, L. F., 1996a).

⁴ En base a estimaciones propias, para 2018 la ordenanza de basura cero supondría un entierro diario de 300 tn de residuos, mientras que actualmente se disponen 800 tn.

Como veremos en detalle más adelante, las normativas que enmarcan la política de residuos (incluso aquellas que no son aprobadas pero requeridas), entendemos que no se han formulado en base a un análisis de viabilidades (económicas, tecnológicas, políticas y sociales), sino que más bien han sido determinadas por un carácter enunciativo, insular y de oportunidad política. Esta situación incide directamente en limitaciones para la instrumentación de la política pública.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general

- Analizar la implementación de la política de residuos en Rosario, enmarcada en la ordenanza de basura cero en el período 2013-2018.

1.4.2 Objetivos específicos

- Indagar y reconstruir las características del modelo de gestión de los residuos implementado en Rosario y la conflictividad en torno a su funcionamiento.
- Identificar y explicar el comportamiento/roles de los policy makers y otros stakeholders en el proceso de instrumentación de la política pública.
- Analizar los servicios que conforman el sistema formal de residuos y su evolución.
- Evaluar los aspectos que incidieron tanto en el logro de resultados como en las dificultades.

1.5 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

¿El estado municipal en Rosario lidera o ensaya salir del paso⁵ frente al desafío de la gestión de residuos? Con ese punto de partida nos proponemos estudiar el proceso de implementación de la política de residuos y ponemos para ello en juego como recurso el conocimiento específico y la experiencia adquirida a lo largo de 5 años de trabajo en la Dirección General de Gestión Integral de Residuos de la municipalidad de Rosario, así como también el acceso a información clave que facilita la conceptualización.

Por un lado reconocemos los factores determinantes y las decisiones políticas, es decir las tomas de posición y los cursos de acción subsecuentes, pero también creemos necesario elaborar explicaciones sobre sus efectos. Definimos entonces una distinción entre la implementación de la política, la ejecución o desempeño y lo que generalmente se denomina como impacto. Sobre esto último, no es nuestro objetivo realizar una evaluación resultadista sobre las metas de reducción de residuos sino más bien ofrecer un análisis sobre la situación actual, los aciertos y limitaciones, las posibilidades sobre las que se opera y las complejidades que subyacen, en definitiva un estudio de la cuestión de los residuos incorporando la perspectiva política y administrativa.

Consideramos imprescindible estudiar la implementación en este caso debido a que las explicaciones basadas en la etapa del diseño y la formulación no son suficientes. Entendemos que todo el proceso de implementación es complejo y conflictivo, desata oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones que requieren ser contempladas en el análisis.

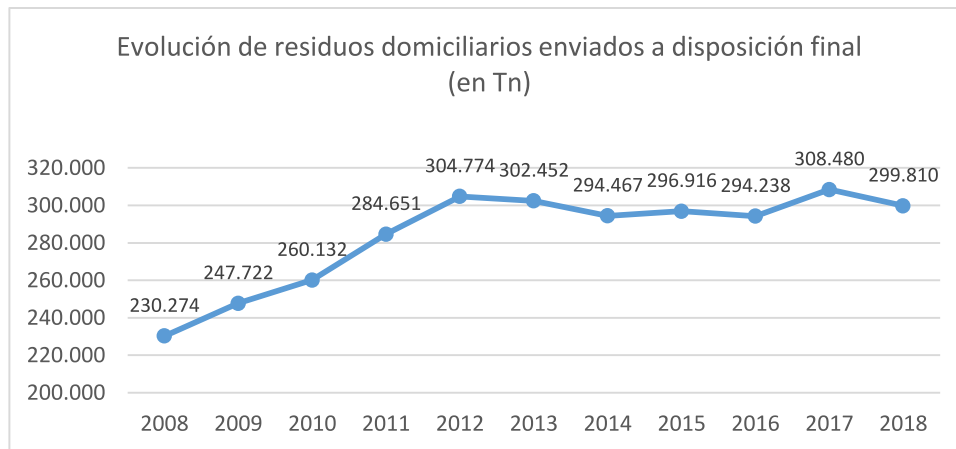
Como hemos expresado en la situación problemática, el actual amesetamiento en la reducción de residuos sólidos urbanos⁶ ha derivado en cuestionamientos a la eficacia de los

⁵Lindblom (1991).

⁶Se denominan residuos sólidos urbanos (RSU) a aquellos elementos, objetos o sustancias que, como subproducto de los procesos de consumo domiciliario y del desarrollo de las actividades humanas, son desechados, con un contenido líquido insuficiente como para fluir libremente cuyo destino natural debería ser su adecuada disposición final, salvo que pudiera ser utilizado como insumo para otro proceso. Artículo 4 de la ley provincial de basura cero N° 13055.

servicios que conforman el sistema formal de separación, recolección y tratamiento. Por esta razón y al encontrarse próxima a cumplir la meta de entierro dispuesta para 2020 en el marco de la ordenanza de basura cero 8335/08, resulta válido un análisis de la implementación de la ordenanza de basura cero en Rosario.

Gráfico. Evolución entierro de Residuos Sólidos Urbanos

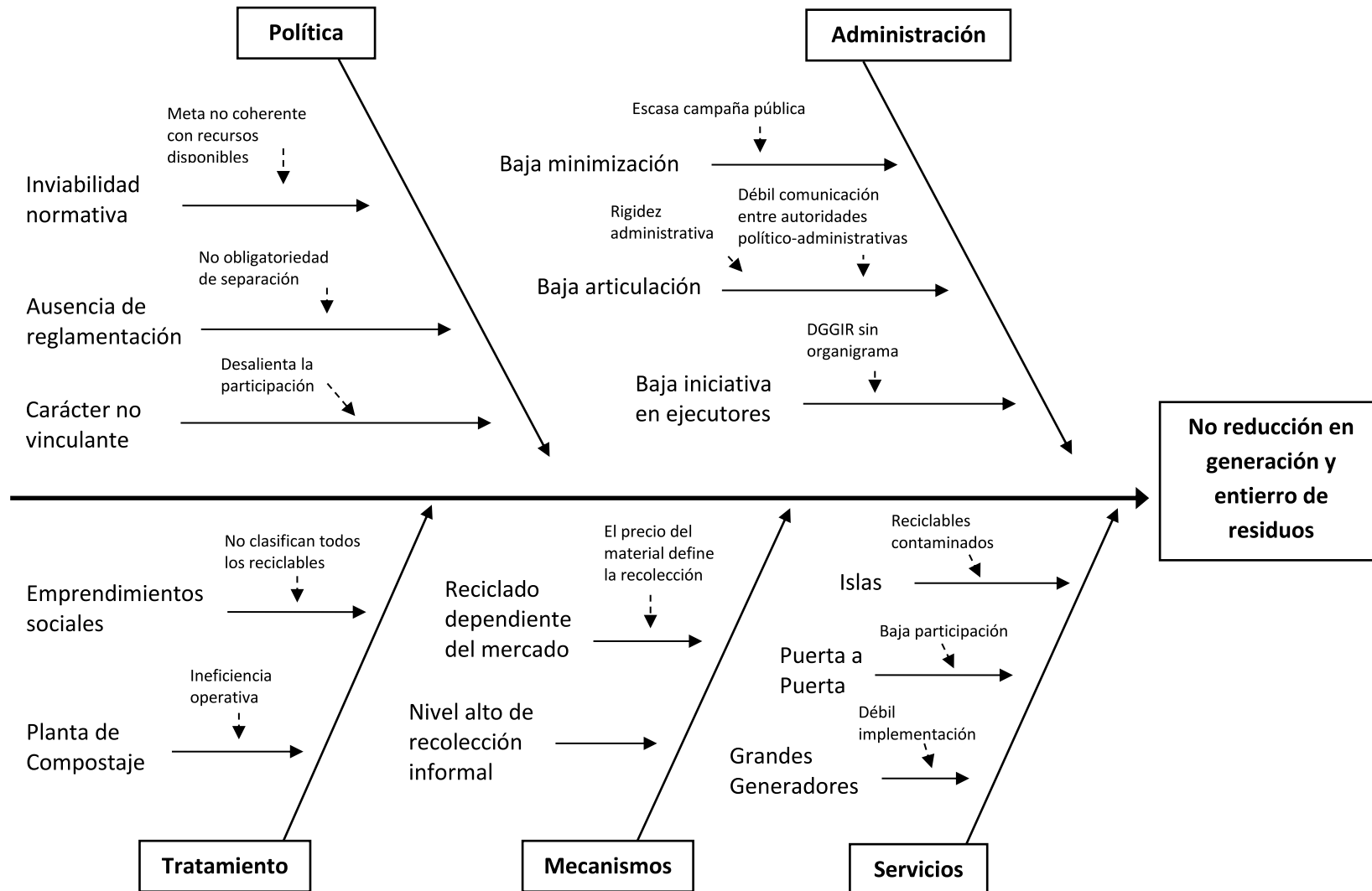


Con esta gráfica se puede observar con claridad una situación inicial en 2008 momento de la sanción de la ordenanza de basura cero y más tarde el impacto de la política de residuo en los niveles de entierro. En Rosario se disponen aproximadamente 25.000 toneladas de residuos sólidos domiciliarios y compatibles con domiciliarios por mes. Si bien se evidencia un aumento del 50% por cada década desde 1980, en los últimos años y por primera vez en su historia se logró sostener la tasa de envío a disposición final (se tiene en cuenta el aumento de la población), acumulando 30% en el último decenio lo cual implica una mejora relativa en comparación con períodos anteriores.

En resumen través de este trabajo se puede observar:

- a) La situación que atraviesa el sistema formal de separación, recolección y tratamiento, analizando el período 2013-2018.
- b) Las tensiones, marchas y contramarchas en su implementación.
- c) Mapeo de actores involucrados (con roles asignados o “reclamados”).
- d) La capacidad de los stakeholders de influir sobre la agenda y de construir (o no) consensos.

1.6 DIAGRAMA DE ISHIKAWA



2 MARCO CONCEPTUAL / ENFOQUE

El enfoque consiste en dar cuenta de las racionalidades en competencia, tanto las existentes al interior del propio aparato del Estado, como en relación a los actores involucrados, acentuando que el tema en cuestión implica tensiones entre actores relevantes y sobre los destinatarios de la política. Oszlak hace visible uno de los desafíos actuales en el Estado y es que los procesos de implementación de políticas en lugar de seguir una secuencia *top down* se basen en un ajuste permanente en todas las etapas, con equipos trabajando de manera coordinada e integrada y con intervención de los clientes o destinatarios⁷. Lo mencionamos porque consideramos que es una forma adecuada, pero la dificultad de llevarlo adelante es alta y se manifiesta en este caso de estudio como veremos a continuación.

Se propone un marco analítico que facilite entender la relación entre las distintas etapas del ciclo de una política pública de modo tal que podamos dar respuesta sobre las particularidades y los contextos que lo condicionan e influyen.

En primer lugar y al ser el actor principal bajo análisis es significativo marcar nuestra concepción del Estado, al que no consideramos como un aparato homogéneo y monolítico, sino más bien como un conglomerado de diferentes instituciones o agencias y finalmente un conjunto de relaciones sociales que expresa o mejor dicho en el que se intersectan contradictoriamente racimos de relaciones sociales⁸. A su vez entendemos la administración como uno más de los componentes del sistema político que se encuentra directamente influenciado por los devenires históricos y las complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman. Incluso se puede considerar que las acciones y las decisiones tomadas en todo proceso obedecen a un paraguas de mayor alcance construido por objetivos políticos que responden a una cierta visión del Estado y la sociedad⁹.

⁷ Oszlak, Oscar (2009).

⁸ O'Donnell, Guillermo (1977).

⁹ Carlos Vilas (2011) afirma que "las implicaciones ideológicas no son datos externos a la hechura de las políticas, sino que inciden en ellas de manera determinante".

También consideramos pertinente tomar en cuenta la influencia que ciertos aspectos “culturales” de la organización tienen sobre su comportamiento y por lo tanto sobre las consecuencias (resultados e impactos) que la política produce, rescatamos para ello la definición de Lipsky (1980) de que la política se construye “al nivel de la calle” y alude a las acciones discrecionales que en definitiva configuran los beneficios o sanciones de los programas de gobierno, son ellos quienes dominan las controversias políticas por los servicios y esto es así porque según Lipsky los burócratas tienen una enorme capacidad de influencia. Esto es algo que se verá más adelante en el desarrollo de este trabajo.

2.1 EL PROBLEMA PÚBLICO

Nuestra propuesta es llevar adelante un abordaje diferente a las hipótesis que se encuentran en otros trabajos¹⁰ que tienen como objeto de estudio los residuos en Rosario, que a nuestro parecer hacen una crítica descontextualizada sobre el desempeño del Estado, como si éste se encontrara exento de la tensión existente entre limitaciones, posibilidades e intereses inherentes a cualquier sistema. Los gobiernos que conducen el Estado no operan en el vacío, enfrentan límites legales, políticos e informativos, actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses¹¹.

Para introducir el concepto, destacamos dos aspectos de los problemas públicos:

a) Son construcciones sociales y no realidades objetivas, es decir, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los intervinientes, afectados o beneficiarios. Tales valoraciones resultan de la contrastación de criterios de deseabilidad con la interpretación (ambos subjetivos) que los actores realizan de la realidad. Por esta razón, el proceso de construir una definición del problema aceptable para la mayor cantidad posible de actores hace posible superar conflictos, por otro lado esto constituye una dificultad en sí misma ya que un programa que siga esa premisa, seguramente tendrá objetivos generalistas, difusos, diversos e inconsistentes. Esto se debe a la variedad de actores involucrados en la

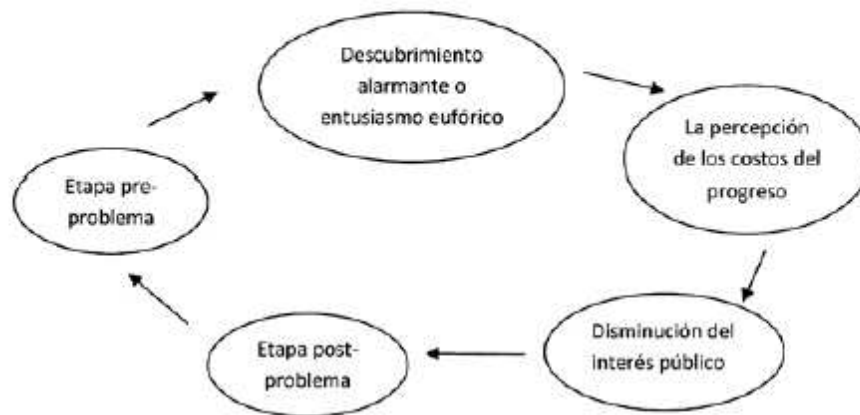
¹⁰ Mirta Geary (2014). Guajardo M. y Leonela J. (2018). Panarisi, E. A. (2015).

¹¹ Aguilar (2000b: 65).

definición de la política y para ganar el acuerdo de todos es necesario hacer promesas realistas y no tan realistas. En el punto de las propuestas, avanzaremos con la participación como un mecanismo para reducir este error.

b) Los problemas presentan además una dimensión temporal. Por ejemplo Downs (1972) preocupado en cuestiones ligadas a la problemática ambiental sugiere que los problemas siguen un ciclo de atención.

Ciclo de atención de los problemas



Es necesario destacar que el decisor no opera en un escenario sin restricciones a la hora de elaborar las opciones de política pública, sino que debe tomar en consideración criterios como la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizacional y, finalmente, la viabilidad política. La fase donde un actor realiza definiciones sobre una cuestión se encuentra ligada a la de formación de agenda puesto que “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno”¹².

¹² Aguilar Villanueva, L. F., (1996b: 51).

Ahora bien, identificar y definir un problema por parte de una agencia pública, no supone su inclusión en agenda ya que pueden postergarse en el tiempo por distintos motivos:

- a) No tienen prioridad en el gobierno,
- b) La atención pública está ocupada con otras prioridades.

Con esto se entiende nuestra postura de que el Estado no decide unilateralmente qué entra o qué sale de la agenda, ni en qué momento (aunque reconocemos su preeminencia frente a los otros actores). Su composición indica la naturaleza y la urgencia de los asuntos que exigen intervención por parte del estado, y esa definición emerge de la relación de fuerzas entre los distintos actores y el contexto que los enmarca.

Con el objeto de explicar el comportamiento real de los decisores públicos o policymakers, en algunos casos las opciones que toma en cuenta el decisor bajo estudio (Estado municipal de Rosario) difieren poco de las políticas llevadas a cabo con anterioridad, al contrario de lo que se podría creer (“tomar la mejor opción”)¹³. Esto refiere a que los cambios son incrementales antes que masivos. Para Weiss, “mientras en un laboratorio se puede esperar que un tratamiento acabe o se pueda modificar si algo va mal, en un programa real raramente se puede cambiar por completo si algo va mal.”¹⁴.

2.2 LA POLÍTICA PÚBLICA

Nos parece importante definir el término que estamos estudiando. El mismo tiene origen en una propuesta de Lasswell en 1951 con el objetivo de que el gobierno tuviera mayor conocimiento de las decisiones públicas. El concepto policy entonces está referenciado al momento de la decisión, pero está estrechamente relacionado con el conflicto de intereses y la negociación.

Siguiendo al mismo autor, las políticas públicas tienen una orientación multidisciplinaria, esto significa que conllevan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales e

¹³ Modelo incremental.

¹⁴ Weiss (1998).

incluyo en ese conjunto a las psicológicas. Si bien por definición toda política pública es producto de una actividad gubernamental, hay una relación de interacción entre gobierno y ciudadanos o beneficiarios de la misma, de donde surge el conflicto y el consenso como inherentes. Se rehace sin cesar y todo el proceso de elaboración va cambiando a través de la experiencia. “Una política es un producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica”¹⁵.

Para Aguilar Villanueva, también los problemas públicos son una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad¹⁶, y la solución se encuentra en esa relación necesaria, limitando la discrecionalidad y la improvisación ya que las políticas públicas dejan de orbitar sólo en la administración, y se abren hacia la participación. La clave en todo caso estará puesta en las características de esa participación.

El discurso políticamente aceptado ha pasado de la gestión ambiental dirigida desde el Estado, a una propuesta en la que se conjugan el Estado (municipal, provincial y regional), los agentes económicos y los grupos sociales. Esta perspectiva transectorial tiene beneficios y dificultades que veremos más adelante pero es indiscutible que expresa una orientación político-ideológica que supo ganar hegemonía.

En resumen, de acuerdo al enfoque procesal, de los distintos momentos o etapas, analizamos la implementación y la reformulación de la política pública. Es lógico que al analizar una política pública se encuentren superposiciones o límites mal definidos entre las distintas etapas, esto no hace más que manifestar que el proceso o hechura de las políticas es de carácter dinámico producto de las incertidumbres y de intereses contrapuestos. Hablar de etapas lleva a citar la obra de Anderson¹⁷ porque es importante pensar la política pública y sus etapas no como eventos sucesivos ordenados cronológicamente y separables entre sí, sino lo contrario: superpuestas unas a otras.

¹⁵ Aguilar (2000b: 28).

¹⁶ Aguilar (2000b: 65).

¹⁷ Anderson (1975).

2.3 ENFOQUES TEÓRICOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Teorías centradas en la sociedad	Este caso se refiere a las relaciones de fuerzas que determinan la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal. El Estado es dependiente de la decisión de la sociedad. Se encuentran allí los enfoques marxistas, los neomarxistas y las corrientes de la teoría de la dependencia.
Teorías de la decisión	Contrariando la tradición del grupo anterior, están los enfoques racionalistas, pluralistas, elitistas y la elección pública, en los que se concibe que la sociedad ha logrado organizarse de manera tal que puede solicitar la formulación de una política pública. Logran abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado.
Teorías centradas en el Estado	Aquí el Estado es independiente a la hora de tomar sus decisiones. Incluso se tiende a minimizar la influencia de los demás actores. En este grupo se encuentran los decisionistas, el <i>garbage can</i> , los enfoques burocráticos y los tecnocráticos.
Teorías mixtas	Para este enfoque, las relaciones en la sociedad son más complejas. Se evidencia la interacción entre la sociedad y el Estado, pero de manera horizontal. Se contempla la posibilidad de que de esta relación surja una política pública, ya sea desde el Estado o desde la sociedad. Dentro de este grupo

	encontramos las teorías del neoinstitucionalismo, el entramado de redes y el neocooperativismo.
--	---

En la construcción del objeto sobre las políticas públicas, hay tres grandes núcleos de preguntas que orientan la investigación¹⁸.

a) Una primera pregunta es aquella que se relaciona con la génesis de las políticas públicas. Por ejemplo, ¿Cómo nacen, se deciden y transforman las políticas públicas?

b) Una segunda pregunta es aquella que se vincula con los procesos de implementación de las políticas y que ponen en el centro de atención a la burocracia y la administración pública, indagando sobre cómo funciona el aparato estatal. Este tipo de estudios se focaliza en lo que Muller denomina la “caja negra” del Estado y busca responder el siguiente interrogante: ¿Cómo funcionan las organizaciones públicas a través de las cuales se implementan las políticas? La cuestión es saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública”.¹⁹

c) Una tercera pregunta es aquella que indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada política modificó el tejido social que buscaba afectar. La pregunta que aquí se pretende responder es: ¿Cómo medir o evaluar los resultados e impactos de una política pública?

Como aclaramos anteriormente, en este estudio abordamos el segundo núcleo, si bien se interrelacionan los otros tres al momento del análisis, es importante marcar ese límite en este caso de estudio, ya que si bien se observan cuestiones referidas tanto a la formulación como a la evaluación, no se hacen en profundidad.

¹⁸ Muller (2010).

¹⁹ Jaime, F., et al. (2013).

PERSPECTIVAS PARA EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

<p>El enfoque prescriptivo</p>	<p>Este enfoque procura identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación. Conforme a este enfoque, los funcionarios y operadores no deberían formular juicios interpretativos de las políticas: la administración es un instrumento neutro con respecto a las orientaciones políticas. Es la expresión del modelo racional-deductivo de toma de decisiones y del tipo ideal burocrático de organización como patrones normativos. Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de los procesos de implementación se logra a través de la modificación de los marcos de la acción.</p>
<p>El enfoque del proceso social</p>	<p>Para este enfoque la implementación constituye la esencia de la política pública. Es la implementación la que efectivamente determina la política pública, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería, de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica.</p> <p>La definición de la política asociada al proceso de toma de decisión solo constituiría una declaración de intenciones. Por tanto, el problema de la implementación no reside en asegurar que quienes implementan se “ajusten” al plan de acción establecido sino que en el proceso de implementación se pueda alcanzar un mínimo consenso en torno a las metas, desarrollar ciertas lealtades institucionales y promover un grado de compromiso de quienes participan en la implementación de la política con el plan de acción de forma de orientar la utilización de los márgenes de autonomía individual. En este proceso los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las respuestas, generan nuevos procedimientos y “completan las lagunas” de la política. Como consecuencia de ello los funcionarios pueden</p>

	<p>disponer de márgenes de autonomía, cuando no de discrecionalidad, sobre cuestiones como la selección de los destinatarios o sobre la flexibilidad de la norma.</p>
<p>La implementación evolutiva</p>	<p>Según este tercer enfoque los planes de acción no son ni meras palabras que son modificadas durante el proceso de implementación ni planes detallados y rigurosos que permiten asegurar una implementación controlada. Los planes de acción existen solo como posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas como de elementos exógenos. Es por ello que los autores que aquí se inscriben (Majone y Wildavsky, 1978) plantean la necesidad de reconocer el mutuo condicionamiento entre las políticas y la implementación.</p> <p>a) La implementación configura las políticas: Las políticas son transformadas (re-diseñadas) durante el proceso de implementación.</p> <p>b) Las políticas configuran la implementación: Las políticas condicionan la implementación. Para esta perspectiva, al igual que para la anterior, la autonomía, e incluso a veces la discrecionalidad, de quienes implementan es inevitable. En estas circunstancias, que quienes implementan dispongan de un margen autonomía/discrecionalidad puede ser decisivo para garantizar el “éxito” de la política pública.</p> <p>El éxito de las políticas (y por tanto de su implementación) depende no solo de saber qué hacer (reglas claras y precisas) sino más precisamente de saber cómo hacerlo (la capacidad de seleccionar los comportamientos adecuados).</p>

2.4 CRITERIOS PARA EL ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN

Podemos resumir los factores (o condiciones) más relevantes que pueden aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de la política pública, trabajaremos sobre ellas a lo largo de este trabajo.

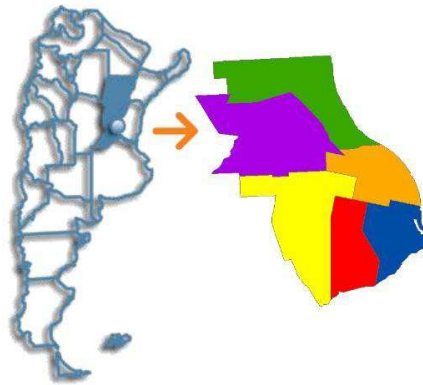
Razonabilidad de la política	La correspondencia o adecuación entre las causalidades postuladas por la política y aquellas que efectivamente operan en la realidad.
Legitimidad de la política	Con ello se hace referencia al consenso o apoyo que ha concitado la política pública en cuestión. Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios no solo en la implementación sino incluso en la fase de diseño de la política.
Calidad del diseño (estatuto) de la política	Las políticas deben contar con objetivos precisos que orienten (no determinen) las acciones de implementación. Ello supone examinar la coherencia de los objetivos así como las ambigüedades o vacíos que pueden existir en el diseño.
Disponibilidad de recursos	Toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación.
Liderazgo del proceso	La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación.
Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las	Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. La articulación a través de relaciones formales es más difícil en contextos donde la autonomía por parte del operador es alta.

acciones	
Capacidades estratégicas	La implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos.
Capacidades organizacionales	Refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política b) la motivación de sus integrantes, y c) la existencia de un sistema de incentivos y sanciones.

3 ESTUDIO DEL CASO

3.1 APROXIMACION

Rosario es una ciudad de referencia en Argentina, entre otras cuestiones por su política ambiental. La conforman 1.100.000 habitantes distribuidos en 178 km², con una forma de vida propia de los habitantes de los grandes conglomerados urbanos que generan una cantidad de desechos mucho mayor a la capacidad que tiene la naturaleza para reintegrarlos a sus ciclos.



Enmarcada en la provincia de Santa Fe, la cual evidencia avances en los últimos años en esta materia en especial en la conformación de consorcios regionales GIRSU (en Rosario contamos con la planta de tratamiento más grande la provincia, ubicada en la localidad de Villa G. Gálvez, con capacidad de tratar 100 tn/día, inaugurada en 2017 e inoperativa aún dos años después). No obstante, actualmente sólo el 56% de la población provincial dispone sus residuos en rellenos sanitarios, el resto que equivale a 1,4 millones de personas lo hace en basurales a cielo abierto.

La ciudad cuenta con un estudio de generación y composición de residuos sólidos urbanos provenientes de domicilios, realizado en 2014²⁰. La caracterización comprende la descripción de los componentes individuales que constituyen el flujo de residuos. El estudio arrojó que una vivienda tipo (2,6 personas en Rosario²¹) genera 58% de orgánicos, 32% reciclables y 10% de restos.

El indicador más representativo respecto a la cantidad de residuos producidos, está dado por la “generación per cápita” (GPC), el cual refiere a la cantidad de residuos en kilogramos que produce a diario cada habitante. En Argentina se genera un total de 12.325.000 de Tn/año. La GPC media del país se encuentra entre 0,91 y 0,95kg/hab. día; en el caso de Rosario el GPC es de 0,85 kg./hab día.

²⁰ El estudio de caracterización anterior, en 2004, se hizo conjunto con la Agencia Oficial de Cooperación Técnica Alemana GTZ. Este actor fue fundamental para la consecución del Plan de Gestión Integral de Residuos, del cual surgió la iniciativa de contenerización convirtiendo a Rosario en la primera ciudad de Argentina en implementarlo.

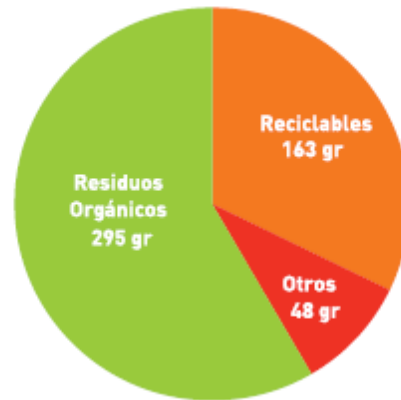
²¹ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; Censo del Bicentenario.

Gráfico. Caracterización

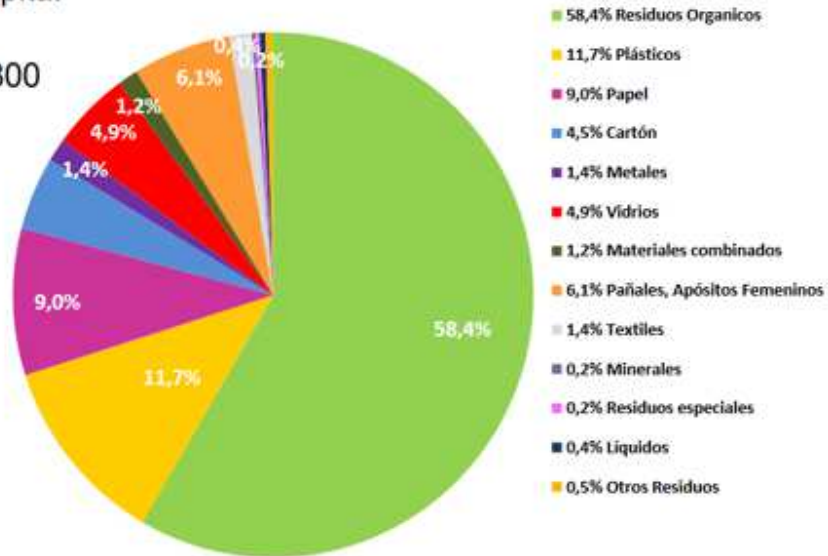
Residuos Valorizables 2014



gr/hab/día de Residuos Valorizables 2014



- Generación per cápita: 0,506 kg/día
- Disposición final: 800 tn/día



Resulta ineludible el cuestionamiento sobre el rol que tiene cada generador de residuos, más en la actualidad con legislación específica sobre la responsabilidad extendida del productor, pero especialmente el lugar que ocupa en ese escenario el Estado proporcionando condiciones políticas y económicas necesarias, y ser capaz de arbitrar entre intereses contrapuestos”²².

²² Leff (1994).

La Agenda XXI de la Cumbre de Río '92 trata en el Capítulo 21 del "Manejo Ecológicamente Racional de los Residuos Sólidos". Sus postulados fueron retomados y enfatizados en la Cumbre de Johannesburgo. Ambas cumbres concluyeron con la necesidad de promover acciones, entre las que se destacan:

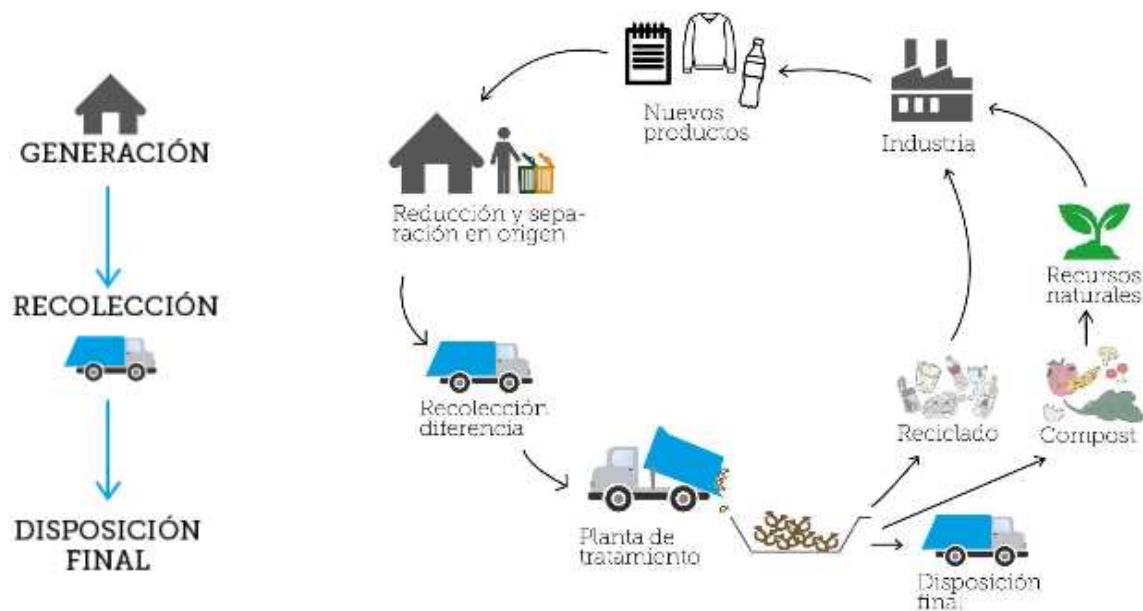
- a) La minimización de la generación de residuos sólidos urbanos.
- b) La maximización de la reutilización, el reciclado y su comerciabilidad.
- c) Tecnología de eliminación, tratamiento y disposición final ambientalmente adecuados.

Estas tres acciones se transforman en objetivos de la política pública. Es indiscutible que el gobierno municipal ha tomado la responsabilidad de intervenir activamente en esta materia desde hace varias décadas y resulta interesante observar a través de qué mecanismos se ayudó para definir los problemas ambientales.

La ordenanza de basura cero de 2008 (fue previa a la sanción de la ley de basura cero provincial en 2009) adoptado por el municipio promovió un proceso participativo y la puesta en marcha de una serie de transformaciones de carácter normativo, organizativo y presupuestario más que significativo. Esa orientación se cristalizó en el plan de gestión integral de los residuos sólidos urbanos(GIRSU) con la finalidad de disminuir los residuos.

Este plan está basado en el desarrollo sostenible y es un elemento clave para entender todos los cambios que operaron a partir de su adopción como estrategia para alcanzar los objetivos propuestos, incluso por los conflictos que desencadenaría ya que fue formulada de manera abarcativa y general alcanzando aspectos sociales y ecológicos que incluso se encontraban fuera de la órbita de acción directa del municipio²³.

²³ "Se denomina Gestión Integral de RSU al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos sólidos urbanos, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. La gestión integral de residuos sólidos urbanos comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final." Artículo 5 de la ley provincial de basura cero N° 13055.



3.2 PERIODIZACIÓN ALREDEDOR DE LA CUESTIÓN

El recorte temporal de este trabajo²⁴ sitúa el ciclo de política en el período 2013-2018 porque entendemos que:

- No existen trabajos publicados que analicen la cuestión en ese período.
- Disponemos de acceso a datos oficiales completos dentro de ese período.
- A partir de 2013 se corta la tendencia de fuerte incremento en la generación y entierro de residuos, lo cual motiva a analizar el por qué.

No encontramos un análisis que aborde el proceso de implementación desde una perspectiva política y administrativa, incluyendo el conflicto, la negociación y la cooperación que le son inherentes. Este es un abordaje que creímos necesario y que por su posicionamiento y actualización de los datos conseguidos agrega valor al estudio de la cuestión.

²⁴ El presente trabajo no tiene como objetivo realizar una estructuración de la política de residuos desde sus comienzos en 1995, consideramos que ya existen trabajos como el de Mirta Geary donde se plantea un recorrido cronológico que permite situarnos en el tiempo sobre la estructuración del problema de los residuos en Rosario y se puede consultar en profundidad sobre la discusión en torno al modelo participativo o decisionista del mismo: "Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)".

A su vez el año 2013 marca un hito al inaugurarse la planta de compostaje en Bella Vista, generando nuevas posibilidades para el tratamiento de residuos. A partir de este año, se estabiliza la generación de residuos en 800 tn al día, lo cual es para nosotros motivo para analizar por qué sucede y cuáles son sus causas. Observamos allí aciertos que cortaron una serie creciente, pero encontramos a la vez limitaciones de distinta índole que se constituyen en obstáculos para la reducción en términos reales de la generación y el entierro de residuos.

Este recorte temporal elegido permite observar esas causas y efectos, por el momento de implementación al que refieren los instrumentos bajo análisis pero a su vez por ser propios de la práctica laboral en el que nos hemos desenvuelto.

Este punto a su vez refuerza a través de los medios de comunicación, los posicionamientos públicos explícitos de distintos actores, stakeholders e incluso afectados por la política. Se completan las notas en los anexos.

"No se cumple en nada la norma Basura Cero"

Viernes 02 de Diciembre de 2016

"La ciudad no puede quedarse sin un relleno sanitario para depositar la basura que se produce en Rosario. Pero la Municipalidad ha incumplido significativamente las metas de la ordenanza Basura Cero, sancionada en 2008 que contemplaba una reducción sostenida de los residuos que se envían a disposición final", disparó Mirko Moskat, del Taller Ecologista de Rosario.

El referente ambiental recordó que las metas de Basura Cero establecían "que en el año 2017 se debían enviar al relleno no más de 350 toneladas diarias de basura. Y en la actualidad se están enviando unas 800. El incumplimiento es notorio".

El costo de esconder la basura

El municipio destina más del diez por ciento de su presupuesto a la política de gestión de residuos.



Es hora de repensar estrategias para encontrar soluciones acordes a la problemática

Sábado 11 de Noviembre de 2017

De acuerdo al Presupuesto municipal 2017, Rosario destinará 1.422 millones de pesos anuales al servicio de recolección de residuos y \$ 202 millones para pagar la disposición final de residuos en el predio ubicado en la localidad de Ricardone. Es decir, algo más de \$ 1.600 millones al año destinados a la gestión de residuos.

Para que se tome dimensión de lo que estamos hablando: el Presupuesto total de la ciudad para el año en curso es de algo más de 13.000 millones, por lo que la política de gestión de residuos se lleva más del 10 por ciento del total presupuestado y es la segunda erogación después de lo destinado a salud.

3.3 EL USO DE LA POLITICA DE RESIDUOS

La relación entre ambiente y política tiene desde hace un tiempo en nuestro país una forma confusa de presentarse ante la sociedad, por un lado los distintos actores se comportan racionalmente desde el punto de vista individual, pero colectivamente se obtiene un resultado contrario al esperado, así distintas fricciones en torno a la cuestión en algunos casos generó que el gobierno desoyera o postergara los consejos surgidos de los mecanismos de participación existentes tanto de organizaciones no gubernamentales y territoriales como de la oposición política, tornándose esto muchas veces en motivo de crítica por su rasgo decisionista.

Mencionamos ese rasgo porque si bien el gobierno socialista impulsó e impulsa la participación, no deja de concebir las políticas, en este caso de residuos, como una posibilidad más de legitimar su poder, es decir, como una herramienta a través de la cual obtener y conservar el poder político. No obstante, en este caso de estudio observamos que los distintos actores que han intervenido pudieron influir de alguna manera, a veces incorporando sus intereses y otras configurando límites por medio de un sistema de significaciones que logran imponer. Cobra sentido y concordamos con la opinión de Lindblom²⁵ sobre que los procesos decisionales son resultado de interacciones múltiples en las que intervienen varios actores (políticos, funcionarios, partidos políticos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación).

Sin importar el nivel de oposición que tuviera en la cuestión ambiental, tanto las acciones como los resultados de la política, en general en los momentos críticos el gobierno local logró los votos necesarios en el Concejo Deliberante para la negociación de los pliegos de licitación, de recolección y de operación en el relleno de Ricardone, tanto como la aprobación de partidas presupuestarias o permisos de crédito. Es decir, se consigna un nivel de aprobación en el plano institucional mínimo que otorgó legitimidad, aun cuando en el espacio no institucional las distintas racionalidades en juego coincidían en calificar como “fracaso” a la gestión de los residuos. Ahora bien, consideramos que ese consenso no

²⁵Lindblom (1991).

deriva del gobierno por sus acciones sino más bien por un acuerdo subyacente de considerar la cuestión ambiental como política de estado.

Por ejemplo en 2017 vencía la prórroga con la empresa (Resicom) que opera el relleno sanitario de Ricardone, y la discusión por la renovación del contrato de disposición final se daba al interior del Concejo Deliberante. En ese contexto los bloques políticos opositores hicieron uso del decreto que habían autorizado en 2016 para dicha prórroga y en el que instaban al ejecutivo a:

- a) Ampliar el alcance de las políticas de separación en origen y avanzar en el cumplimiento de la Ordenanza N° 8335 Basura Cero.
- b) Fortalecer propuestas tendientes a jerarquizar los dispositivos de gestión social de residuos.
- c) Dignificar la labor de los recolectores informales.

Finalmente el oficialismo logró la aprobación del nuevo contrato con Resicom, con apoyo de todos los bloques representados. Las consideraciones que se habían empleado siguieron pendientes de tratamiento, sólo las que implican infraestructura tuvieron un avance.

A continuación una tabla de resumen de posicionamientos:

Actores	Descripción	Compromisos	Resultado
Bloques opositores	Rechazo a la contratación directa con el operador del relleno sanitario y forzar al oficialismo a someterse a una licitación pública.	Acordada	Implementada
Taller Ecologista, el Grupo Obispo Angelelli y el Movimiento de	Experiencia piloto para la recolección diferenciada y reciclado. Incluye la incorporación de recuperadores urbanos.	Acordada	No implementada

Trabajadores Excluidos			
Concejo Municipal	Separación en origen por parte de los vecinos	Acordada	Implementada. Denominada Barrios Verdes
Concejo Municipal	Creación un nuevo centro de reciclado	Acordada	Implementada. En construcción en predio Bella Vista.
Verónica Irizar	Reconoció que el Ejecutivo no ha llegado a los objetivos propuestos en el programa “Basura Cero” aunque destaca los avances en la recuperación y reciclado de residuos.	Vota a favor del nuevo contrato	
Oswaldo Miatello	Necesidad de profundizar las políticas para recuperación de residuos. aseguró no avalar el pedido de la intendenta que solicitaba inicialmente un contrato por otros 6 años	Vota a favor del nuevo contrato	
Renata Ghilotti	Solicita dotar de mayor transparencia al vínculo entre el Ejecutivo local y la empresa prestataria	Vota a favor del nuevo contrato	
Diego Giuliano	Manifiesta que el cuerpo debería aprobar un cronograma de trabajo conjunto entre las partes	Vota a favor del nuevo contrato	
Eduardo Toniolli	Hace hincapié en la redacción de propuestas complementarias al contrato y pidió entablar mayor diálogo entre el Concejo Municipal y la Municipalidad. Solicitó además	Vota a favor del nuevo contrato	

	ampliar el compromiso para jerarquizar el tratamiento de los residuos		
--	---	--	--

Hacemos mención al vencimiento del contrato con el operador Resicom, su prórroga y posterior aprobación, porque en ese período 2016-2017 se puede observar el accionar real de los actores en relación a esta temática, y la lectura política que se puede hacer de la cuestión ambiental. Como se puede observar de este punto, los distintos bloques políticos manifiestan sus consideraciones pero finalmente votan a favor de la iniciativa oficial, incorporando puntos como medio de negociación.

Reconocemos que el posicionamiento político (y el comportamiento) de los actores políticos en el principal órgano de control se divide en dos momentos: el formal donde ejercen su facultad de voto, y el mediático donde ponen en juego su capacidad de influir y capitalizar la cuestión. Este comportamiento donde la búsqueda de rédito (en todos los actores) pareciera mediar sus acciones individuales cristaliza la formación de acuerdos reales que conduzcan a cambios de envergadura para revertir la situación de estancamiento actual. De un lado, el gobierno “relocaliza” el problema y por otro la oposición “gana” un lugar de actor crítico sobre la gestión.

Un ejemplo de lo que decimos está en que la comisión mixta de seguimiento del Concejo Deliberante no tiene cuerpo conformado para su reunión.

Cada uno de los actores mencionados asume posiciones defensivas utilizando distintos mecanismos como el pedido de informes, la exposición mediática o incluso convirtiendo de forma recurrente la problemática en recurso de campaña política.

En el caso del Taller Ecologista, mantiene desde hace varios años una posición crítica y de activa presencia en medios de comunicación. Su posicionamiento reviste un rasgo asistencialista sobre la cuestión social y reduccionista del problema ambiental al asociar la

ausencia de soluciones a una falta de voluntad política²⁶, algo así como asegurar que “algo sale mal porque no se quiere hacer bien”, sin observar posibilidades, condicionalidades, recursos, conflictos y viabilidades. Suele ser el sesgo que arrastran los actores que no tienen un vínculo de responsabilidad institucional sobre sus intereses. Esta organización tiene una crítica sobre la eficacia de la estrategia de reducción de residuos pero fundamentalmente de la ausencia de acciones para la formalización del sector informal de recolectores y clasificadores urbanos. Los medios de acción suelen ser la aparición en medios de comunicación y los pedidos de informes a través del concejo deliberante.

Como la mayoría de los actores, el sesgo que produce la información asimétrica respecto al Estado ubica al Taller Ecologista en un espacio rezagado de participación, como un jugador que llega tarde al reparto, y esa es una característica fácil de encontrar en otros casos en nuestro país, donde la burocracia hace uso del retaceo de información como cuota de poder o ventaja a su favor. Sobre este punto, destacamos la opinión de Lindblom²⁷ acerca de que en las sociedades pluralistas los poderes y los recursos se distribuyen de manera desigual y que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que intervienen varios actores (políticos electos, funcionarios, partidos políticos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación).

²⁶ Si bien podemos entender que la “toma de partido” sobre una cuestión por parte del Estado se puede hacer por acción u omisión, esta última opción no necesariamente refleja la intencionalidad que a veces puede estar sujeta a condiciones fuera de su control. Aquí es importante resaltar que no existe algo como “la centralidad absoluta del Estado” al momento de la toma de posición, no creemos que éste realice nada de manera completamente unilateral, siempre existe una influencia o incidencia de algún sector en la definición.

²⁷Lindblom (1991).

3.4 TIPOLOGÍA DE POSICIONAMIENTOS DEL ACTOR

		Poder de veto	
		Bajo	Alto
Respaldo	Alto	<p>APOYO</p> <p>Importantes para legitimar la política por su alto respaldo pero que no son decisivos en cuanto a la realización de la política</p>	<p>PROMOTOR</p> <p>En el contexto bajo análisis, poseen un alto poder de veto y muestran alto respaldo</p>
	Bajo	<p>INDIFERENTE</p> <p>No son relevantes dado su bajo respaldo y su poco poder</p>	<p>BLOQUEO</p> <p>En el contexto bajo análisis, son poderosos y no respaldan la política</p>

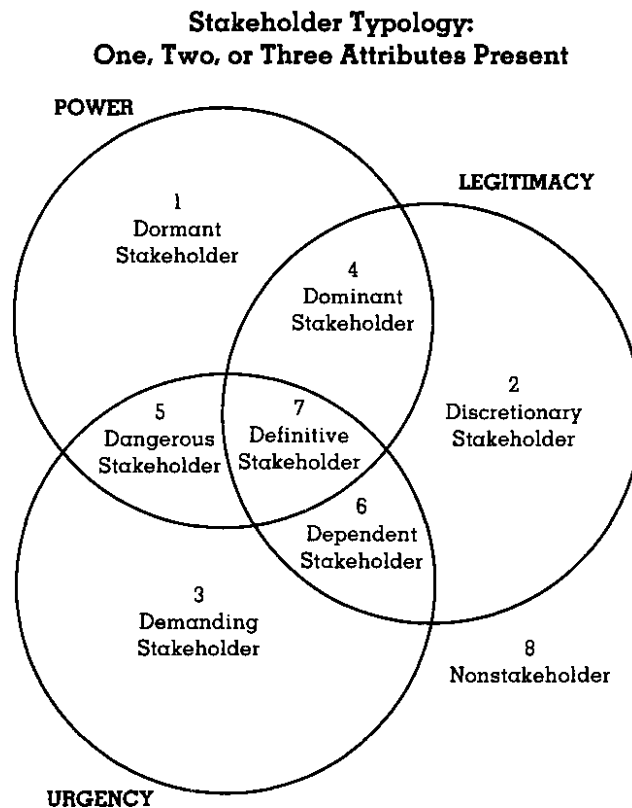
Se propone este cuadro de análisis para evaluar su caracterización. La importancia de tener un mapeo correcto de los actores, es que los mismos son la unidad de análisis base, y como definición decimos que un actor es aquel individuo o grupo que defiende un interés único.

En este modelo, la caracterización se hace a través de dos conceptos: su poder de veto y el respaldo hacia la política pública. Poder de veto es la cantidad de recursos con que cuenta un actor, estos pueden ser: institucionales (leyes, decretos y contratos que confieren poder), económicos (financieros), reconocimiento público (capacidad de ser escuchado) y acceso a medios de comunicación. En cuanto al respaldo, se cuenta a través de las declaraciones públicas y apariciones a favor de la política pública: pueden ser de apoyo o de rechazo.

Se derivan dos premisas al analizar bajo este modelo:

- a) Grado de factibilidad: Entre más actores promotores existan, más factible será una política pública.
- b) Grado de legitimidad: Entre más actores muestren alto respaldo (como actores de apoyo o promotores), más legítima será una política.

Para clasificar los stakeholders proponemos la tipología desarrollada por Mitchell²⁸ como modelo explicativo. El autor propone relaciones dinámicas entre la organización y sus stakeholders e incluye el poder y la urgencia como componentes de esa relación, que se agregan al tradicional atributo de legitimidad.



En este modelo, de acuerdo a si el actor tiene uno, algunos o todos los atributos, se clasifica en tres posibles tipos:

Latentes	a) Durmientes: con poder sin legitimidad ni urgencia. b) Discrecionales: con legitimidad, pero sin urgencia y sin poder. c) Demandantes: con la urgencia, sin poder ni legitimidad.
Expectantes	a) Dominantes: con poder y legitimidad, sin urgencia. b) Peligrosos: urgencia y poder sin legitimidad.

²⁸Mitchell (1997).

	c) Dependientes: con urgencia y legitimidad, sin poder.
Definitivos	Tienen los tres atributos.

3.5 EL CONFLICTO EN TORNO A LA REDUCCIÓN DE RESIDUOS

Un interrogante para este tema podría haber sido el siguiente: ¿En qué momento se incorporó este problema como tema de agenda? Pero no nos proponemos analizar la transformación del problema en problema público y todo el proceso de incorporación de esa cuestión socialmente problematizada a la agenda de gobierno básicamente por motivo del recorte temporal que hemos definido. Los aspectos que se excluyen de este trabajo tienen su explicación en que ya existen tesinas que versan sobre ello en detalle y que fueron citadas más arriba.²⁹ Vale hacer una mención especial del trabajo de Mirta Geary docente de la Universidad Nacional de Rosario y especialista en política ambiental, donde en su libro “Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)” lleva adelante un recuento histórico de la problematización de los residuos con perspectiva territorial, desarrollando incluso un pormenorizado detalle sobre los distintos actores sociales presentes en ese momento, bajo la hipótesis de que “los desarrollos en políticas ambientales dependen de manera crítica de la construcción social específica de los problemas ambientales”.

Cómo ya adelantamos, no encontramos un análisis que aborde el proceso de implementación desde una perspectiva política y administrativa, incluyendo el conflicto, la negociación y la cooperación que le son inherentes. En el momento en que nos propusimos este abordaje dimos cuenta de que también puede ser entendida la implementación como otro momento o instancia de reformulación de la política.

La política ambiental de rosario presenta formas participativas extendidas y débiles al mismo tiempo al incorporar a los actores sociales al debate pero conservando el momento de decisión en una élite de funcionarios, lo que genera tensiones en el plano de la participación institucionalizada. Estos mecanismos que en la teoría se configuran como una

²⁹ Guajardo M. y Leonela J. (2018). Panarisi, E. A. (2015).

forma de accountability vertical, en la realidad podemos afirmar que no terminaron ejerciéndose como espacios de control de la sociedad hacia quienes ocupan espacios de poder dentro del aparato estatal. Hay un caso dónde la administración pareciera responder al control: ante un cambio de autoridades políticas por ejemplo producto de las elecciones, o bien cuándo se emiten órdenes desde el poder judicial.

La participación de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en el proceso de formulación de la Ordenanza N° 8.335³⁰ fue y sigue siendo activa dentro de los canales institucionalizados de participación ofrecidos tanto por el Concejo Municipal como por el Poder Ejecutivo, pero con una tendencia a los canales no institucionales como estrategia para incidir sobre la agenda o provocar debates entre la opinión pública.

Esta re-inención que supieron hacer algunos actores no necesariamente resulta exitosa, aunque tampoco es un fracaso. Si bien en la mayoría de los casos el gobierno municipal busca absorber los temas y desarticular la demanda, es difícil que en materia ambiental lo resuelva del todo por lo que los actores suelen navegar entre acceder a la cuestión y mantenerse en ella que es lo que sucede en este caso, donde la relación con el tiempo y la subjetividad que trae consigo complejiza aún más el vínculo a medida que todos los actores se involucran en la cuestión.

Desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas la definición del problema es crítica y coincidimos con esa idea: lo que se acaba diciendo no es más que esa definición que logró imponerse por sobre las otras en el debate público previo.

Si en un primer momento el debate sobre la dirección que se le daría a la política de residuos tenía como punto conflictivo el lugar de entierro de los mismos, hoy la tensión pasa por responder a la pregunta de ¿quién asume el costo de tratar los residuos desde una perspectiva inclusiva? Este interrogante atraviesa la cuestión en la actualidad. La demanda

³⁰ El art. 6 plantea “incluir” a los “recuperadores urbanos”, así como promover la participación de cooperativas, microemprendedores y organizaciones no gubernamentales en las distintas etapas de la gestión de residuos. El art. 23 establece que se deben priorizar e incluir a cooperativas y asociaciones de recuperadores en la gestión.

social permitió visibilizar la función de los recolectores informales que clasifican y recuperan una parte considerable de reciclables en forma diaria. Ese logro no resulta impulsado por el gobierno sino más bien por una variable contextual y una presión de diversos actores que contribuyeron al tratamiento de la cuestión en estos términos. Entendemos tres posturas posibles de parte del Estado frente a esto:

- a) Dejar que transcurra el tiempo adoptando un papel más o menos pasivo frente al problema (la adoptada en este caso)
- b) Impulsar o reforzar determinada visión del problema, rol más activo.
- c) Actuación previsoras ante un posible agravamiento o surgimiento de una crisis.

En ese marco se vuelve importante tener claridad sobre los roles asignados. Con esto queremos introducir otro interrogante clave que abre este trabajo y es el siguiente: ¿El problema planteado se reduce a una cuestión de efectividad tecno burocrática, tiene una raigambre política o es ambas al mismo tiempo?

Trabajamos sobre la hipótesis de que las acciones llevadas adelante por los actores no impiden los instrumentos de política pública, más bien su influencia está en la definición de la cuestión por un lado y en la observación sobre los resultados por otro.

Si bien son pocos actores los que intervienen en el escenario ambiental de Rosario y esto supone un nivel de complejidad menor, el gobierno socialista en la ciudad mantiene una tradición de facilitar el debate y al mismo tiempo hacer uso de eso para construir consenso como lo hizo a través de la planificación participativa. Tanto el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología, como el Consejo Ambiental Rosario y finalmente el Plan Ambiental Rosario fueron prueba de ello.

Pero una vez generado ese escenario surge la relación entre cumplimiento y agenda. Desde los presupuestos participativos hasta los talleres del PAR (Plan Ambiental Rosario), no existe una correlación directa entre esas instancias y la política concreta. Si bien esos espacios de participación pueden aprovecharse por parte del Estado para incorporar

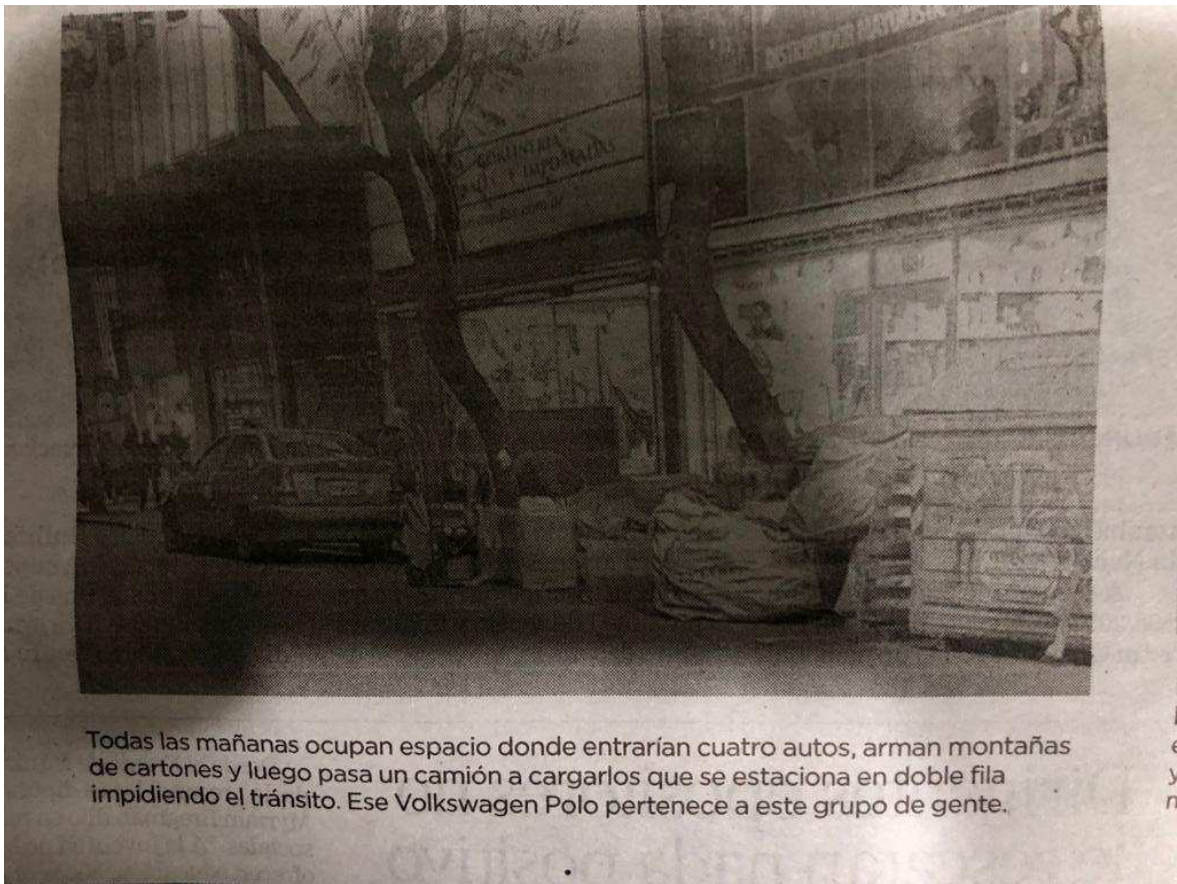
información y afianzar redes asociativas, también representan un riesgo debido a que allí las preferencias cambian vertiginosamente de un momento a otro y si bien puede mantenerse apartado de la “implementación” al no ser legalmente vinculante, no sucede lo mismo con el sistema de expectativas que trae asociado³¹.

3.6 EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL

En este punto trabajaremos una pregunta que se hizo al principio: ¿El Estado lidera el proceso de política pública o ensaya la ciencia de salir del paso?

En primer lugar y en base a lo estudiado, el gobierno se destaca como un actor fundamental con un rol de promotor, articulador y con iniciativa sobre esta temática y capacidad de estructurar agenda. Beneficiado en ciertos momentos por el contexto, por ejemplo el siguiente caso:

³¹Cuando se habla de problema no solo hay que tomar en consideración la situación factual (la realidad) sino también el conjunto de creencias, valores y expectativas individuales, grupales o sociales, puesto que son éstas últimas las que terminan por transformar algunos hechos en problemas. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).



En este recorte del diario La Capital con fecha 18/07/2019 en primer lugar se puede ver la transformación a la que asistimos de la actividad del “cartonero”, impulsado por un crecimiento de la actividad y del alza en el precio de los materiales.



El tratamiento desde los medios lo reduce a un problema urbanístico, de tránsito, de espacio e incluso se tamiza la descalificación social hacia la actividad. Lo que evidentemente no se busca es visibilizar el nuevo sujeto social y su aporte a la recuperación de residuos³², desvalorizando su presencia. Si previo a la sanción de la ordenanza 8726/10 de prohibición de tracción a sangre la crítica pasaba por un criterio de protección animal, en la actualidad es de ordenamiento urbano y ocupación del espacio público.

Partimos de entender que el Estado no es un agente neutral ni un actor homogéneo y sus posiciones no son unívocas. El Estado si bien tiene marcos normativos que lo delimitan en derechos y obligaciones que provienen por efecto democrático, no escapa a la interpretación (subjativa) de los mismos y a una voluntad política que lo atraviesa.

A su vez, a lo largo de todo el proceso de estructuración de esta política de residuos, se puede ver que el Estado da lugar a una práctica de prueba y error o asimilando experiencias descontextualizadas, aunque siempre incrementando la experiencia y evitando los cambios que asumieran demasiados riesgos.

Si bien observamos una agenda de carácter incremental que se desarrolla a base del mismo tipo de resolución con poca precisión en los objetivos, por otro lado señalamos un viso modernizador en los últimos 4 años con acciones innovadoras que dejan entrever mayor voluntad política y racionalidad. Nos referimos con esto a las obras de infraestructura del centro ambiental (planta de secos) y adquisición de equipamiento (SUMAR).

En otras palabras, diríamos que más que tomar la mejor decisión, el gobierno como actor opta por tomar la mejor decisión dentro de las posibles, un punto crítico que lo diferencia de otros stakeholders al momento de posicionarse frente a esta problemática.

³² Se estima que un 20% del total dispuesto en islas de separación es retirado por “cartoneros” y clasificado en la informalidad.

Al decir de Lindblom, "una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones."³³

Citamos a Lindblom porque es evidente que en este caso persiste una manera de proceder y de tomar decisiones que deja entrever improvisación, entreviendo una característica de ineficiencia. Como reconocía el propio autor, su método era una invitación a “irse por las ramas”. Se ajusta así, a la realidad de un modo de hacer a “parcheo”.

Para Aguilar Villanueva, los problemas públicos son el resultado del mal manejo que los privados han hecho de los problemas y que no han podido resolver. Por tal motivo, resolverlos es una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, lo cual exige un gran ejercicio de comunicación y entendimiento entre ambos.

Desde el 2006 año en el que el por entonces intendente Lifschitz lanzó las bases del Plan Ambiental Rosario donde pretendía incluir a todos los actores sociales involucrados en la problemática ambiental hasta ahora con una comisión de seguimiento que no logra quorum para funcionar, la política de residuos fue estructurada desde el gobierno, pero también sujeta a reelaborarse a partir de la interacción con esos actores que se sumaron.

3.7 CARACTERIZACIÓN DEL ACTOR PRINCIPAL

El actor principal es el Estado municipal de Rosario. Nosotros en este trabajo observamos puntualmente el área de residuos que corresponde directamente a la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, la cual sufrió cambios significativos en el año 2014 que impactó en una reorientación de prioridades. Anteriormente la misma se denominaba “Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente” y especialmente en el ámbito de la Subsecretaría de Ambiente se creó la Dirección General de Gestión Integral de Residuos, una definición que

³³Lindblom (1959: 86).

acompaña a la normativa introducida con la ordenanza 8335/08 sobre la integralidad en el tratamiento de residuos sólidos.

Destacamos el carácter técnico dado a la DGGIR (Dirección General de Gestión Integral de Residuos) y hacemos hincapié en que una de las razones que entendemos fundamenta su creación en 2014 es escindirse de la lógica higienista de la Dirección General de Higiene Urbana.

La misión de la DGGIR es gestionar integral y eficientemente los residuos sólidos urbanos a través de la implementación de mejores técnicas bajo las premisas de la responsabilidad social y ambiental.

Entre sus funciones están:

1. Implementar acciones innovadoras en relación a la gestión integral de los residuos, en especial tendientes a la prevención y minimización.
2. Gestionar los aspectos operativos de la planta de tratamiento y compostaje.
3. Garantizar una disposición final adecuada para los residuos especiales.
4. Contribuir al diseño de acciones de educación ambiental vinculadas con el ciclo de los residuos.
5. Colaborar en la elaboración o actualización normativa en la materia.
6. Elaborar informes que, a través de indicadores, permitan el monitoreo y la evaluación, para la toma de decisiones por parte de la SSPYMA.

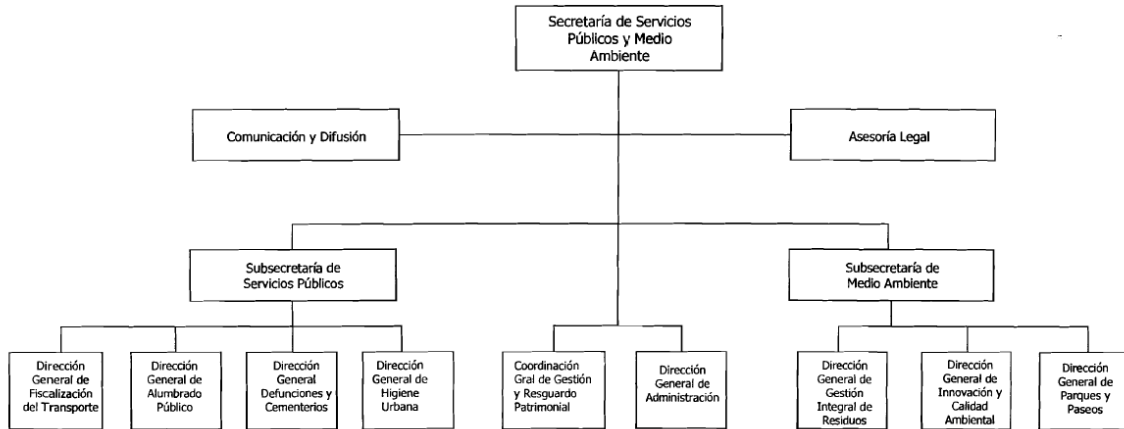
Para facilitar la visión que tenemos del Estado, vamos a separar los círculos de decisión de la siguiente forma:

- a) El primero se caracteriza por concentrar todas las decisiones, en especial las de carácter financieras y estratégicas (intendencia-secretaría de gobierno).
- b) El segundo lo configuran las denominadas administraciones sectoriales que intervienen cuando su área está implicada (secretarías).
- c) El tercero lo conforman las áreas técnicas y los ejecutores, con influencia sobre definiciones específicas.

d) El cuarto es externo y está representado por los órganos del sistema político (Concejo Municipal). Incluso pueden agregarse en este punto las empresas/entes públicos.

Gráfico. Organigrama

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE



Es importante destacar que la empresa SUMAR junto con la Planta de Compostaje son dos actores fundamentales en el ciclo de recolección y tratamiento, y revisten la categoría de entes autárquicos orbitando en el poder ejecutivo, con directorios que son nombrados por la intendencia, y financiamiento directo desde el municipio

El ente SUMAR fue creado en 2009 para asistir con contenedores de residuos en el macro centro y avenidas principales. En el momento que se crea la empresa, la estrategia de disposición viraba hacia la contenerización casi duplicando la cantidad existente hasta ese momento: de 3900 a 7000³⁴.

En el caso de la Dirección General de Higiene Urbana, tiene a su cargo las tareas de mantenimiento de la higiene urbana y regula el cumplimiento de los servicios concesionados a las empresas LIMPAR (zona norte por encima de av. Pellegrini) y LIME (zona sur por debajo de av. Pellegrini), quienes operan sobre 9.750 contenedores de residuos distribuidos por toda la ciudad.

³⁴ Actualmente el 62% de la ciudad está contenerizada. 4.100 contenedores de 3,2 m3 y 5.500 de 1,1 m3. Se recorren 2.000 km diarios con una frecuencia de 6 días a la semana. En el caso de la asistencia a contenedores naranjas de calle, son 7 días a la semana.

3.8 SERVICIO PÚBLICO FORMAL

El servicio formal de la municipalidad de rosario se compone de tres servicios que en términos de cobertura territorial en conjunto y según se afirma desde la secretaría de ambiente y espacio público alcanzan al 100% de la ciudad de rosario.

En rosario el énfasis de todo el sistema formal ha estado puesto en la separación de residuos en origen, a fin de que las distintas fracciones sean pasibles de procesos de valorización, reciclado o transformación. Pero en los últimos años se ha perfilado (con la inversión presupuestaria correspondiente) también hacia el tratamiento, con la planta de compostaje y la futura planta de secos de gestión municipal). Se estima que en el 2018 la generación per cápita de residuos tuvo una reducción del 3,6% respecto al año anterior y el tratamiento formal sobre generación es del 8,8%.

En cuanto al costo por tonelada de residuo transportado y dispuesto en Rosario es menor al de otras ciudades comparables. A precios de agosto de 2017, Rosario pagó \$558 por tonelada a Resicom, la ciudad de Santa Fe \$582 a Milicic, Funes \$650 a Séptima Región y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires \$1.194,92 a Ceamse. Actualizado con el nuevo valor en 2018, Rosario abona \$854 pesos por tonelada.

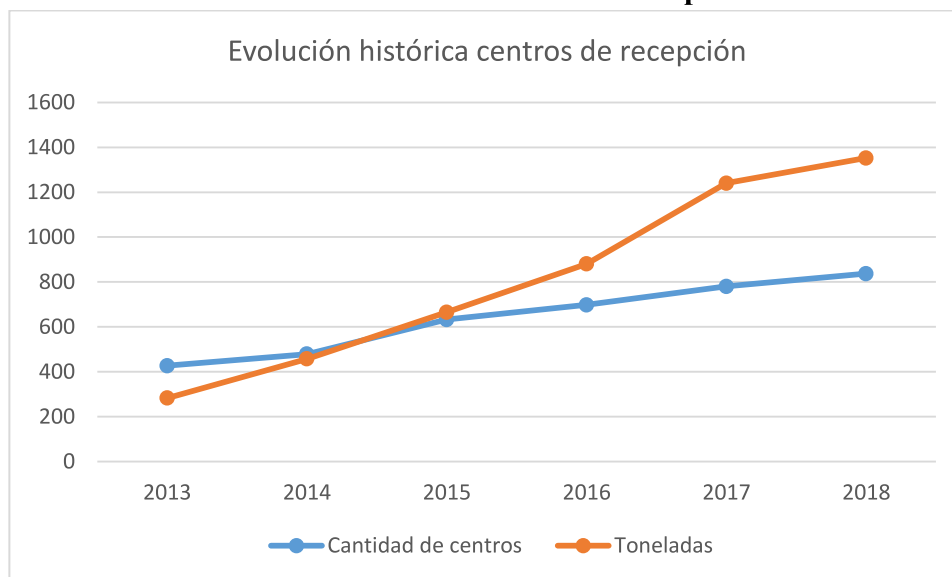
Un dato no menor es que la tasa no se traslada directamente al generador del residuo, sino que se encuentra fuertemente subsidiada por parte del municipio. Sobre este punto, reconocemos que en los últimos dos años se viene dando un proceso de adecuación del cuadro tarifario.

A continuación, se presentan las iniciativas para conseguir la reducción de residuos y sus resultados más destacados.

CENTROS DE RECEPCIÓN

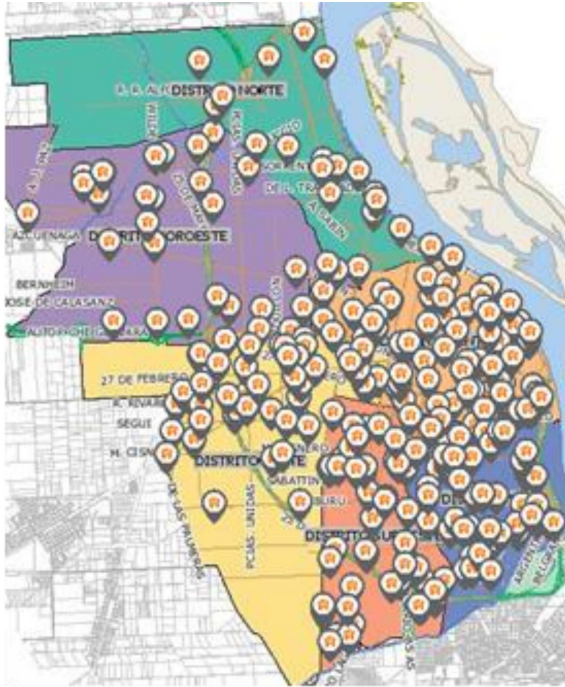
En 2018 se contabilizaron 828 centros de recepción, un 6,9% más que el año anterior. Alcanza a 650.000 vecinos. En 2018 se recolectaron 1352 tn de reciclables, logrando 9% más de material recuperado que el período anterior.

Gráfico. Evolución centros de recepción

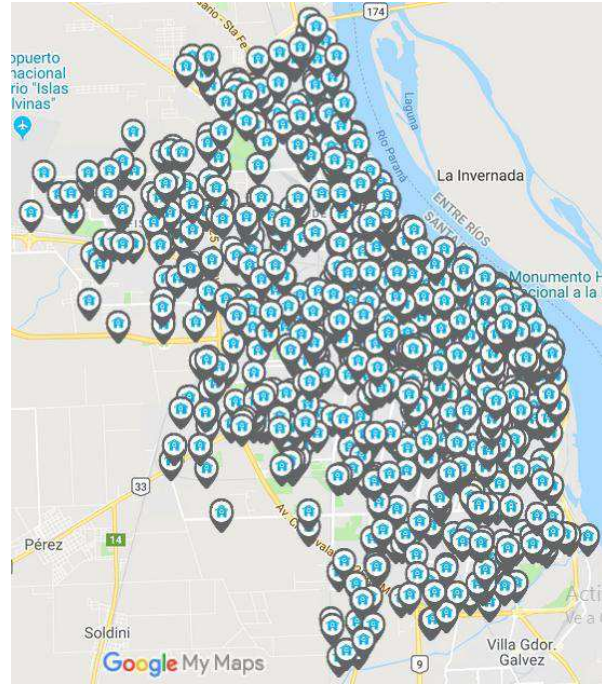


Este servicio de disposición inicial consiste en la instalación de un contenedor de color naranja de 1m³ en el interior de instituciones (vecinales, clubes, escuelas, universidades y otras instituciones públicas y privadas) y comercios que, voluntariamente, abren sus puertas a sus asociados/as, vecinos/as o clientes para depositar allí materiales reciclables. Estos centros se convierten además en un importante actor de promoción y comunicación ambiental en su entorno, y requieren de permanente seguimiento a fin de mantener y mejorar el compromiso con la iniciativa.

Gráfico. Distribución centros de recepción



2017

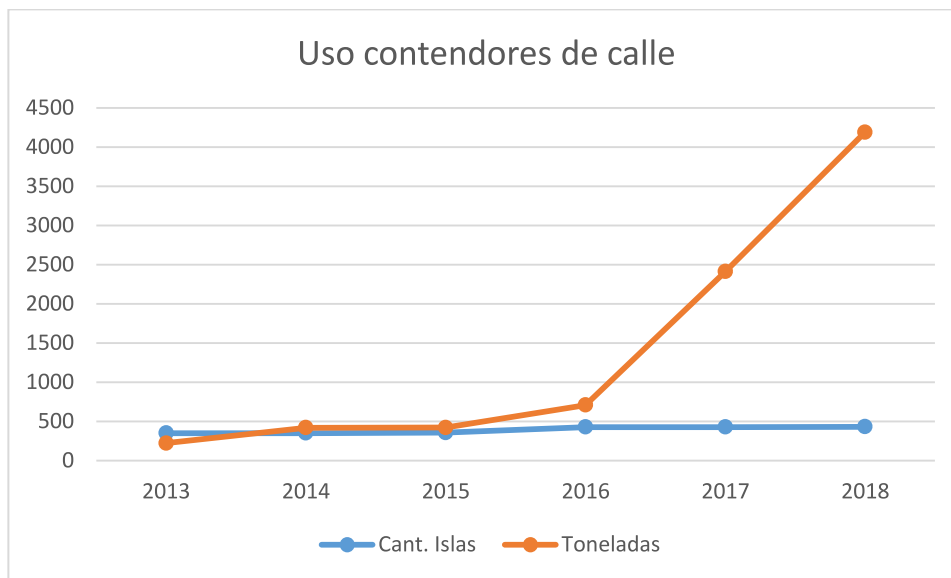


2018

ISLAS DE SEPARACIÓN

Estos contenedores para reciclables tienen una capacidad de 2.4 m³. En 2018 se encontraron operativos 429 contenedores naranjas en vía pública a partir de los cuales se recolectaron 4.113 toneladas de reciclables, 71% más que el año anterior, lo que representa el 66% del sistema formal de recolección de residuos reciclables. El alcance del servicio es de 315.150 vecinos.

Gráfico. Uso de contenedores



En 2018 se duplicó la frecuencia de asistencia de estos contenedores y se incluyó el día domingo, una de las razones que explica el notable incremento. El mayor inconveniente con este servicio es:

- a) La contaminación del reciclable con orgánico.
- b) La baja participación de vecinos.

Gráfico. Distribución contenedores en vía pública



PUERTA A PUERTA

Con presencia en los distritos centro, sur, sudoeste, noroeste y norte, es un servicio de recolección diferenciada que posee un amplio alcance sirviendo a 170.000 vecinos y vecinas. Este servicio comprende sectores de 27 barrios y más de 3.000 cuadras de recorrido. El 38% de la ciudad está cubierta por este servicio. En 2018 se recolectaron 677 tn de material reciclable bajo esta modalidad, registrando un incremento de 5% respecto 2017.

El servicio presenta como ventaja la facilidad para el usuario al no tener que trasladarse con sus reciclables, es suficiente con disponerlo en el frente del domicilio el día correspondiente a su zona para garantizar su recolección. Otra característica importante es que tiene una frecuencia semanal.

Gráfico. Evolución PaP

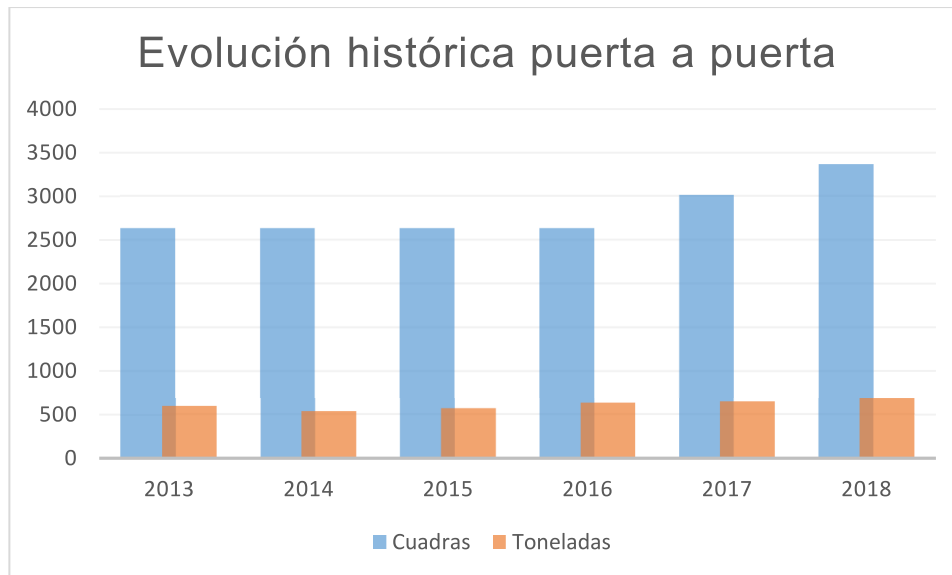
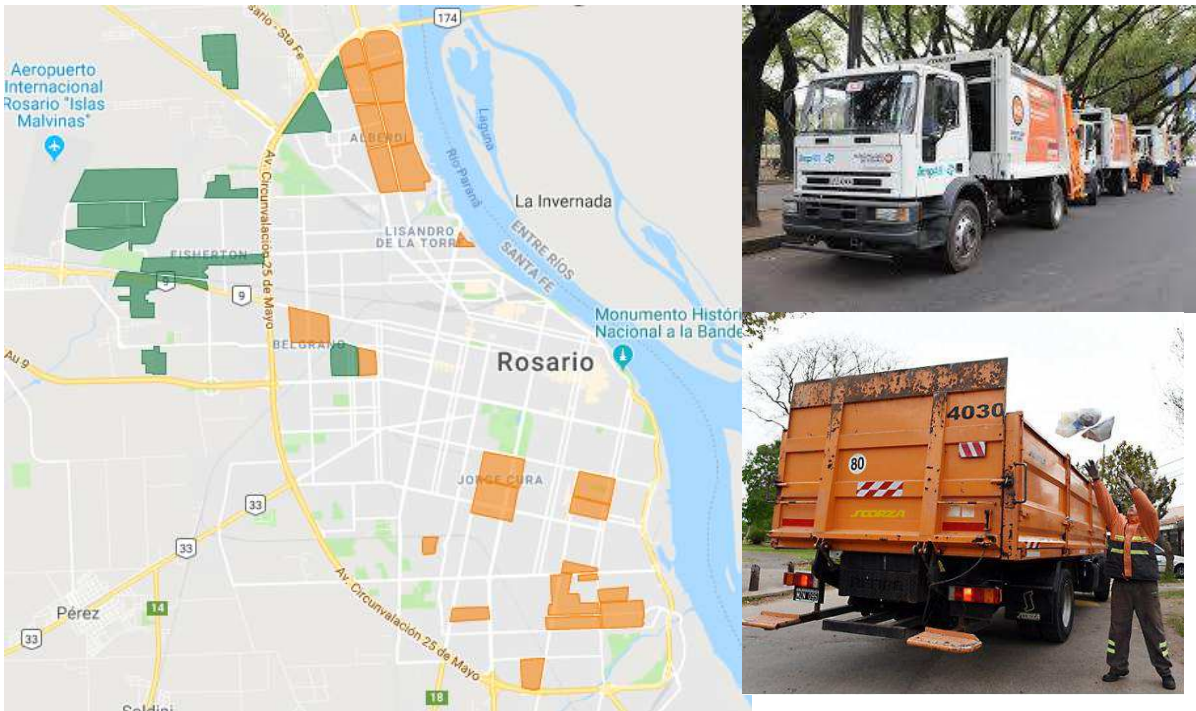


Gráfico. Sectores cubiertos PaP

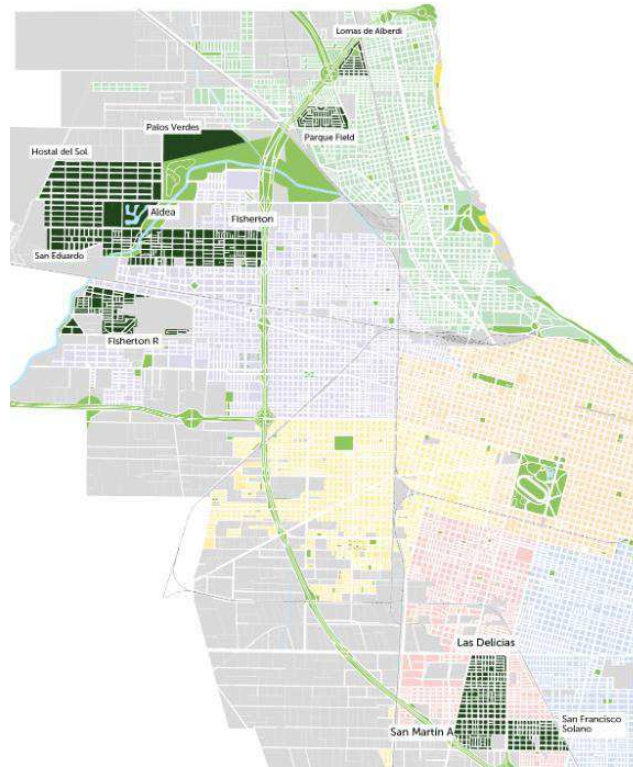


Sector en verde: barrios verdes con puerta a puerta.

BARRIOS VERDES

En 2018 este servicio incorporó 11 barrios de la ciudad, alcanzando 20.000 vecinos y vecinas, un crecimiento del 36% interanual. Bajo esta modalidad, se recolectaron 2.123 tnen 2018, 45,8% más que en 2017. De este total, 1.160 tn corresponden a orgánicos (54,6%) el cual tuvo un incremento considerable respecto al año anterior donde el orgánico representó el 38%. Se suma a esto, 183 tn de reciclables separados por estos hogares.

Gráfico. Distribución barrios verdes.



GRANDES GENERADORES

Ante el desafío de reducir los residuos con destino final a relleno sanitario y en el marco de la ordenanza municipal 8335 de “basura cero”, se implementó la separación de fracciones orgánicas, reciclables y restos en grandes generadores de la ciudad.

El 20% de los residuos generados en la ciudad corresponden a este universo, aproximadamente unas 160 tn diarias pasibles de reducir como residuo con destino a entierro.

La separación en tres fracciones para grandes generadores comenzó en el primer semestre de 2018, asegurando el destino del orgánico en la Planta de compostaje municipal para su tratamiento, y de los reciclables en distintos medios: emprendimientos o intermediarios privados.

En total se contabilizan 136 establecimientos seleccionados, con una generación total aproximada de 1.744.969 kg al mes (residuos sin discriminar).

Como en otros casos que hacen a esta política pública, la iniciativa presenta ese rasgo característico donde la planificación del servicio se hace a la par de la implementación, ajustando el diseño a medida que surgen los problemas. Se puede mencionar también como similar el caso de Barrios Verdes.

La incorporación de infraestructura marcó la ventana de oportunidad para adherir a las grandes industrias a la separación de residuos en tres fracciones ya que la inauguración de la Planta de Compostaje en 2014 permitía el tratamiento de orgánicos a escala. No obstante recién en 2018 se conformó un grupo de trabajo destinado a planificar una estrategia con los grandes generadores a los fines de adaptar sus planes de residuos y se incorporó a las empresas de recolección de residuos privadas a la logística de este nuevo servicio.

La implementación no siguió una secuencia acorde al ciclo de política pública, sino que la implementación, la formulación y la evaluación se dieron en simultáneo, llevando a ineficiencias y contramarchas que podrían haberse evitado o reducido con una correcta etapa de planificación.

La primera observación es que los ajustes se suceden no producto de negociaciones o un criterio analítico sino por las limitaciones que surgen de la práctica inmediata. La principal restricción tiene que ver con la ausencia de decisión política de reglamentar la ordenanza de basura cero: entre otras cuestiones, la misma determinaría la obligatoriedad de grandes generadores de separar en origen los residuos valorizables, incluyendo orgánicos. La controversia está en que ese paso significa una nueva tasa de recolección a cargo de los privados.

No obstante, es importante entender que el sendero de la implementación está vinculado por lo general a presiones, contingencias y también a los contextos. En este sentido la presión provocada por la propia implementación (la iniciativa en funcionamiento genera demandas al sistema para aggiornar o actualizar el marco a los nuevos requisitos y comportamientos) y un cambio político post electoral pueden constituir el camino hacia el

consenso político necesario que viabilice esta herramienta administrativa (reglamentación)³⁵.

Se destaca que todos los grandes generadores que participan de esta iniciativa, impulsan su separación de reciclables e incorporan todas las fracciones pasibles de reciclar.

BANCO DE ALIMENTOS

A partir de un trabajo conjunto entre el Banco de Alimentos, la Municipalidad de Rosario y el Mercado de Productores se clasifican frutas y verduras con el objetivo de evitar su pérdida. Durante 2018 ingresaron 62,2 tn de frutas y verduras para recuperar, un promedio de 5,2 tn al mes, de ese total la tasa de recuperación con destino a instituciones sociales tales como comedores y centros de día, fue del 79,5%.

3.9 MODELO DE TRATAMIENTO

EMPREDIMIENTOS SOCIALES

En el 2018 se procesaron 2 mil toneladas de reciclables en estos centros. Los materiales reciclables recolectados por el Municipio son destinados a tres emprendimientos sociales de recuperadores/as urbanos que a partir de la clasificación y comercialización del material perciben un ingreso económico.

Desde 2014 se observa un avance en cuanto a las condiciones de trabajo y la capacidad de organización y tratamiento de estos emprendimientos.

³⁵ Gunn (1978) en el enfoque prescriptivo habla de que las circunstancias externas a la implementación pueden imponer obstáculos (físicos o políticos).



2013. Previo a implementación



2018. Posterior a la implementación

En 2018 se conformó un equipo de trabajo ampliado destinado al seguimiento sobre los emprendimientos sociales para fortalecerlos internamente pero también mejorando su relación con el municipio, incorporando una trabajadora social para tal fin. No es menor que luego de varios años, se retomó el impulso sobre esta área social de la gestión de residuos.



A partir de estos avances pareciera existir desde la secretaría la intención de sostener los emprendimientos sociales aunque las limitaciones persisten en el plano de la relación formal que se tiene con los mismos. Estas limitaciones se pueden resumir en:

- a) No es claro el vínculo entre los emprendimientos y el Estado.
- b) No estar conformados como cooperativas, sin posibilidad de facturar o celebrar contratos.
- c) No incorporan maquinaria para la agregación de valor.

Ha habido la posibilidad de generar alianzas o asociaciones con actores privados (empresas, emprendedores) y públicos (universidad pública, estado provincial) que potencien la capacidad de los emprendimientos, pero no se han conciliado con los intereses de una burocracia interna, limitada por momentos a cumplir con metas cortoplacistas³⁶ o a garantizar el avance sobre otras áreas consideradas prioritarias derivando hacia allí los recursos.

En este punto es importante marcar el conflicto existente entre los dos modelos de gestión que actualmente no se articulan, y por lo tanto se amenazan entre sí en gran medida por la ausencia de compromisos formales de parte de la administración. Nos referimos a su vez a la visión de carácter economicista y la de carácter social sobre la gestión de residuos.

El gobierno hasta el momento parece asumir la gestión social de los residuos como una opción inviable a largo plazo, por lo que sostiene ese rasgo sólo de forma parcializada, incompleta y para fines políticos. En las áreas técnicas especialmente persiste una lógica economicista donde se analiza la propuesta de formalizar “carreros” en el sistema formal de recolección como no factible por:

- a) El costo por tonelada muy superior al operado por cooperativas o empresas y,
- b) Por la ineficiencia que supone.

³⁶ No obstante no consideramos esas respuestas como simples expresiones de acciones segmentadas, existe una evidente perspectiva de proceso político. “La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell 2008: 569-70).”

Este es un ejemplo donde la racionalidad que proviene de la administración (que puede suponerse compartida por una parte de las autoridades políticas) se contraponen a lo que expresamente ordenan las normativas vigentes de basura cero a nivel municipal y provincial e incluso más, los propios lineamientos que emanan de los planes ambientales también lo manifiestan. Es decir, no sólo el marco legal sino la planificación pública corren en un sentido y la racionalidad técnica de la administración va por otro.

A contraparte y para puntualizar un avance significativo, la nueva planta de secos actualmente en construcción permitirá el tratamiento de 10 tn por hora de residuos. A nuestro modo de ver, la clasificación de residuos convergerá en un modelo industrial gestionado por el estado municipal y no cooperativista-privado con intermediación pública.

Lo mismo con la recolección de reciclables, el costo y la eficiencia de la recolección de reciclables puerta a puerta con cooperativas conformadas por ex cartoneros parece perder frente a la posibilidad de avanzar en un marco normativo que posibilite a empresas de recolección privada asumir ese servicio en empresas calificadas como grandes generadores.

PLANTA DE CLASIFICACIÓN Y COMPOSTAJE

La Planta de Compostaje de Rosario fue inaugurada en octubre de 2013 y está ubicada dentro del predio “Bella Vista”, donde también funcionan la estación de transferencia y el relleno de materiales inertes de la ciudad. En un predio de 4ha se ubican las 2 naves de 1.500 m² cubiertos, encargadas del tratamiento de la fracción orgánica de residuos. Diseñada para procesar 200 toneladas de residuos por día: un 30% del total de los residuos sólidos domiciliarios generados por la población de Rosario.

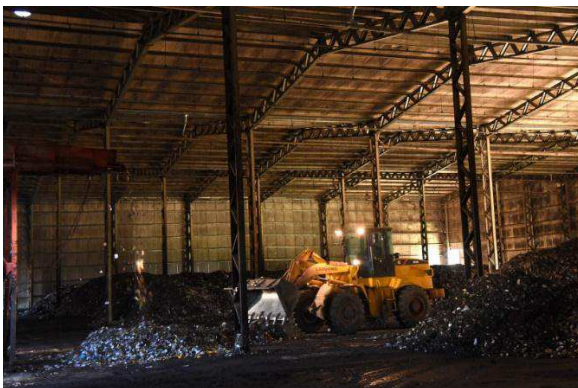
2007	Formulación de proyecto
2009	Gestiones por financiamiento ante Banco Mundial
2012	Construcción de la planta
2013	Inauguración

2014	Puesta en funcionamiento. Procesamiento de 100 ton/día. Capacidad plena de procesamiento: 200 ton/día
2016	Doble turno
2017	Comienza a ingresar orgánico separado en origen de Barrios Verdes
2018	Comienza a ingresar orgánico separado en origen de Grandes Generadores
Detalle	Separación, clasificación y compostaje de fracción orgánica.

Proporciona tratamiento y valorización de la fracción orgánica, con un proceso que permite aprovechar la materia orgánica contenida en los residuos y utilizarla para la obtención de compost, y para la recuperación de fracciones seleccionadas: vidrio, plástico, metales ferrosos y aluminio que se pueden, a su vez, reciclarse para la obtención de numerosos productos.

La corriente de residuos que alimenta la Planta proviene de la recolección domiciliaria, un porcentaje sin separación en origen y la otra cada vez más importante proveniente de Barrios Verdes y Grandes Generadores con orgánico puro diferenciado en origen.

Actualmente, se procesan 120 toneladas por día, y trabajan 18 operarios municipales.



Durante el 2018 la Planta de Clasificación y Compostaje recuperó 515 tn de reciclables, un 18% más de reciclables que el año anterior y se transformaron 3.810 tn de orgánicos en

compost, con destino como abono para parques y espacios públicos, 56,8% más que el año anterior.

PLANTA DE SECOS

En el 2018 se adjudicó la construcción de una Planta de Clasificación de materiales reciclables en el predio de Bella Vista junto a la Planta de Compostaje y representa una inversión de 55 millones de pesos.

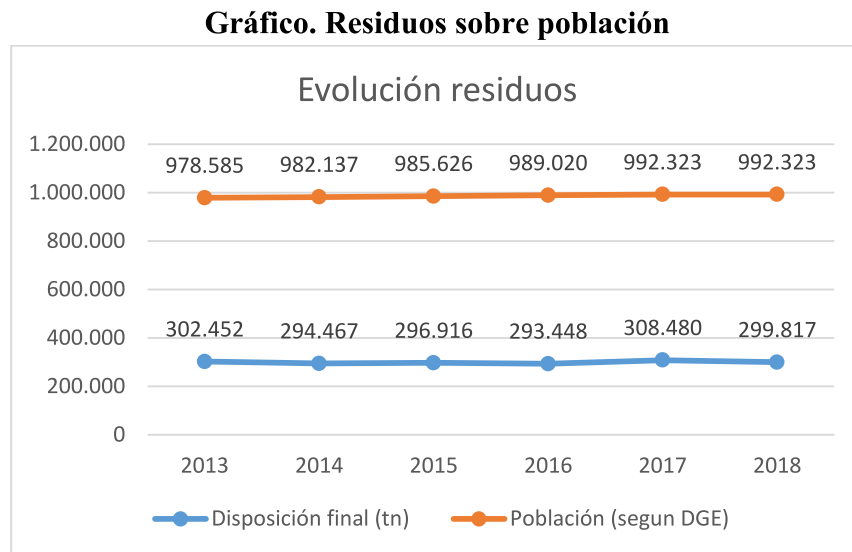
Esta estructura permitirá mejorar la selección y clasificación de los residuos de la ciudad, recuperar y aprovechar los residuos secos reciclables separados en origen y disminuir el impacto ambiental de los mismos. Además, facilitará la recepción de los materiales reciclables provenientes de la recolección diferenciada.



La planta tendrá capacidad para procesar 10 toneladas por hora y contará con equipamiento y maquinarias para recepción y descarga de camiones de materiales reciclables, cinta transportadora para la separación manual de estos materiales en sus diferentes fracciones (PET, PEAD, metal, vidrio, cartón, papel, etc.), prensa enfardadora automática, entre otros.

4 RESULTADOS DE LA POLITICA PÚBLICA

Como podemos observar a través de los datos oficiales, en los últimos 5 años se logró frenar el aumento en el entierro de residuos consignándose un amesetamiento en torno a las 800 toneladas por día.

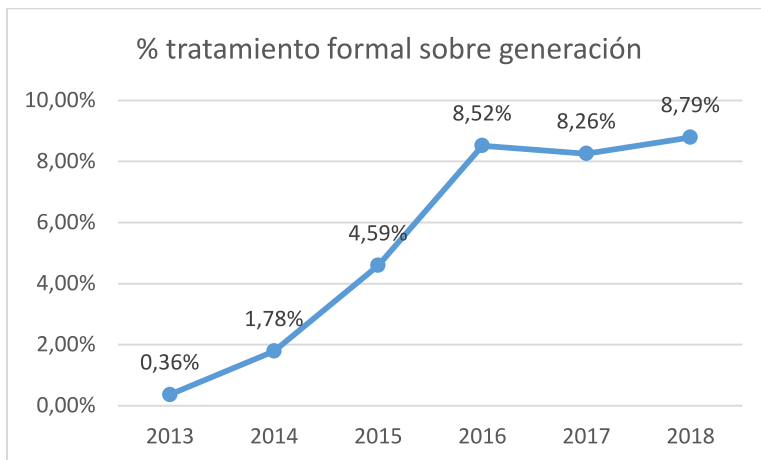


El sostenimiento en la generación de residuos se explica por tres factores:

- a) Insuficiencia en la minimización y separación de residuos.
- b) El aumento de la población.
- c) La actividad económica.

Por otro lado el tratamiento de residuos muestra un crecimiento sostenido pero insuficiente:

Gráfico. Tratamiento sobre generación



Se estima que el tratamiento de residuos alcanza aproximadamente las 29 mil toneladas al año, casi un 9% sobre la generación total, aunque finalmente son valorizados cerca de la mitad. Remarcamos la potencialidad tanto en la mejora de la eficiencia en el sistema formal de separación como en la capacidad del sistema informal para la clasificación.

5 CONCLUSIONES

Para empezar, aclaramos que una política pública no siempre produce resultados favorables o debe ser necesariamente evaluada sólo por este aspecto, y que la calidad de la misma depende de muchos factores organizacionales, económicos y políticos, en resumen, de las posibilidades y el contexto.

Lo hemos mencionado a lo largo de este trabajo: las restricciones y el análisis de viabilidades deberían ser tenidos en cuenta al momento de la formulación.

Una de las características de este caso es que se puede reconocer fácilmente al tipo de funcionario que no se parece en nada al burócrata tradicional que se rige por reglas. Coincidimos con Oszlak cuando afirma que los modelos polares (el burocrático y el de la nueva gerencia pública) aluden a situaciones ideales que en la práctica no se corresponden

con nuestros países³⁷. En este modelo de gestión que estudiamos se otorga libertades a los mandos medios (directores) para la toma de decisiones, bajo un sistema de reglas de juego que gobiernan vínculos de colaboración y conflicto al interior de esa relación (élite política-mandos medios). Esta flexibilidad ha sabido favorecer la adaptación a los contextos y necesidades pero la contrapartida a esto pareciera ser el bajo nivel de planificación demostrado hasta el momento.

Mientras por un lado la DGGIR se crea para formar un espacio eminentemente técnico nunca logró responder estrictamente en ese sentido. No consiguió afianzarse en ese rasgo de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía y relativo aislamiento de las presiones políticas.

Siguiendo a Lasswell, el analista de las políticas públicas no sólo debe considerar el contexto social y ambiental de las decisiones, también debe entender las personalidades de los individuos involucrados. Para este autor la toma de decisiones tiene que situarse dentro del contexto del análisis de la persona, la personalidad, el grupo y la cultura como un “sistema” o un todo. En este sentido el análisis de la decisión implica tanto los niveles macro de la sociedad, la cultura y las instituciones, como el nivel “micro” relativo a cómo los seres humanos aplican sus sentimientos, emociones, motivaciones y temores a los problemas que enfrentan³⁸.

El esquema mando- control cede ante la necesidad de un mayor grado de responsabilidad en los funcionarios, sirviendo en todo caso las áreas de planificación como un elemento clave en la macro implementación, dejando márgenes para la micro implementación en los agentes más cercanos al territorio y la relación con los beneficiarios.

³⁷Oszlak (2003).

³⁸ Al proponer una caja de herramientas constituida por conceptos (actor, poder, estrategia, competencia, información, etc.) que permiten por fin abrir la “caja negra” del Estado, preguntándose no solo sobre sus determinantes, sino también sobre su funcionamiento, el análisis de las políticas públicas contribuye a sociologizar nuestra mirada sobre el Estado, porque en lugar de mirar el Estado desde arriba y globalmente, nos permite observarlo desde abajo y minuciosamente. (Muller, 2010).

Esto permite avanzar sobre esta idea de que el problema está necesariamente en el proceso de implementación.

Por ello, siguiendo a Aguilar Villanueva (1996c: 76) resulta interesante la figura y el rol de unfixer o liderazgo comprometido que arbitre y conduzca todos los recursos y oportunidades hacia el éxito de los objetivos marcados por la política pública. Un mediador interno con recursos políticos, pero también técnicos que derribe los obstáculos que se presentan tales como: débil flujo de información, duplicación de tareas, débil comunicación intra-estatal y escasa formulación de estrategias.

Una pregunta que resulta pertinente formular es la siguiente: ¿La administración es un instrumento neutro con respecto a las orientaciones políticas? Vale aclarar que no consideramos que el perfeccionamiento de los procesos de implementación tenga que pasar estrictamente por los marcos de la acción, es decir, por una correcta programación, de planeamiento, un cambio de procedimientos o incluso por introducir o no un área de calidad.

Encuentro que esta tensión tiene resolución al entender que los planes de acción existen como posibilidades, como guías, existiendo un mutuo condicionamiento entre política e implementación³⁹. Esta idea nos posiciona sobre un factor decisivo: los decisores políticos tienen un poder de gravitación sobre los cursos de acción de la política pública muy importante en nuestra cultura. No se trata sólo de ejes de decisión política, sino de cómo los requerimientos de la política (orientados normalmente a capitalizar resultados durante su mandato) moldean ese curso.

Reitero en este sentido que la autonomía e incluso la discrecionalidad de quienes implementan (ejecutores y mandos medios) no solo es inevitable sino que es deseable, más aún en un escenario de implementación que es dinámico, incierto y sujeto a contingencias.

³⁹Majone y Wildavsky (1978).

Existen dos elementos que buscamos resaltar:

- 1) Que las políticas son transformadas (re-diseñadas) durante el proceso de implementación: Esta transformación es necesaria para adaptar la política al contexto de restricciones institucionales y temporales que surgen durante este proceso y que no fueron (ni podían ser) previstas en la fase de diseño o planificación.
- 2) Que las políticas configuran la implementación: Las formas en que las políticas condicionan la implementación son bastante diversas: delimitando el ámbito, determinando quienes participan, definiendo los instrumentos disponibles para la acción, y suministrando los recursos.

Para resumir esta postura, entre las condiciones más relevantes y que tiene sentido mencionar, la política pública en cuestión tiene como punto a favor el contar con una base de legitimidad que asegura un mínimo consenso (aunque no garantiza continuidad), y esto se debe a que la política de residuos tiene varios años de implementación y se configura como “política de Estado” en Rosario. Otro aspecto fundamental de legitimidad, es que la ordenanza de basura cero fue sancionada por unanimidad de los bloques políticos en el concejo deliberante.

Como factor negativo se encuentra la débil razonabilidad de la norma en cuestión. Si bien las causalidades son correctas y tiene como referencia una tendencia a nivel mundial, los escasos conocimientos con los que se contaban en el momento de su sanción marcaron un desfasaje entre lo que postulaba y las condiciones reales para su cumplimiento. Es lo que al principio de este estudio mencionamos como “factor de viabilidad”.

No obstante esto, reconocemos algo que constituye una fortaleza de esta política pública y es que cuenta con objetivos precisos y claros que orientan correctamente la implementación.

En síntesis, el primer eje de propuestas avanza sobre:

- El liderazgo poco claro y la débil articulación entre la élite política y los ejecutores. Entiendo que por esta causa se producen ineficiencias que llevan a pérdidas de tiempo, desánimos en el personal y gasto ineficiente de recursos económicos.

El segundo eje de propuestas refiere a:

- La conformación de un sistema de evaluación (accountability vertical), adelantando que esto supone una “cultura de la evaluación” que al no tenerla puede abrir nuevos conflictos. Reconozco tres aspectos:
 - a) La medición de resultados, para observar la eficacia y eficiencia, pero también identificar problemas de diseño y de procesos.
 - b) El control social, incorporando a los distintos actores con implicancia o intereses compartidos al diálogo sobre la evolución de la política pública.
 - c) El aprendizaje y la generación de conocimiento como forma de incorporar lo que otorga la experiencia y de repensar las estrategias.

Finalmente, y siguiendo a Wildavsky⁴⁰ para quién la solución forma parte de la definición del problema, una propuesta concerniente a profundizar el aspecto social de la política de residuos es fundamental no solo para el cumplimiento de las metas sino para estructurar bien el problema. Estimamos que los recolectores informales recogen el 20% del total dispuesto en el servicio de contenedores de calle del sistema formal, sin embargo no están incorporados a la estrategia de residuos. Introducirlos al sistema formal por medio de licitaciones públicas permitiría poner en funcionamiento toda una rueda de integración beneficiosa para los involucrados y en especial en concordancia con las normativas vigentes que así lo establecen.

⁴⁰Majone y Wildavski (1978).

El no abordaje de este aspecto, no sólo no resuelve el problema sino que perpetúa iniquidades al dejar en manos del “mercado” el ordenamiento de toda esa fuerza de trabajo. La recolección informal y toda la actividad que le da soporte adquirirá en los próximos años mayor notoriedad y por tanto una visibilidad mayor. Depende del Estado cómo será ese proceso. En este sentido, la no toma de posición representa un “dejar hacer” y en última instancia una definición política.

En términos de Lowi (1972: 299) “la política es en última instancia las políticas” y es una definición que pone a las políticas públicas como orientadoras del tipo e intensidad del conflicto y el ámbito institucional en que se desarrolla.

6 ASPECTO PROPOSITIVO

Es importante destacar que entendemos a la política pública como un medio de transformación social, como lo puede ser la ley, una sentencia judicial o un acto administrativo, pero en este caso una política “es un proceso”, es decir, algo más que una decisión, es la suma “del diseño de una acción colectiva intencionada, el curso que efectivamente toma la acción y los hechos reales que la acción colectiva produce”⁴¹

En la medida en que comprendemos que el ámbito de las decisiones de política pública permite la participación de diversos sectores de la sociedad civil, y que particularmente las transformaciones de carácter ambiental requieren de legitimidad de las decisiones, identificamos que la participación como mecanismo no sólo es relevante para el análisis sino como propuesta de mejora en la medida que se la entienda no sólo como insumos para el Estado sino que la participación reciba el crédito y el lugar que corresponde en especial en la construcción de decisiones. Más cuando la legitimidad del Estado actualmente está basado en un modelo legal racional sujeto a los resultados de las políticas públicas y en solucionar problemas colectivos en forma eficaz y eficiente.

⁴¹ Aguilar Villanueva, L. F. (1996a).

Pero incluso más allá de las decisiones, vemos en una verdadera cultura de participación (de carácter vinculante) la herramienta para romper con la racionalidad técnica y acotada propia de áreas especializadas y conducidas por burocracias apegadas a un concepto de administración concentrada en hacer uso eficaz de sus medios económicos. No diríamos esto si el caso de estudio fuera la eficiencia de una planta nuclear, pero la gestión de residuos bajo la lógica que incluso la propia política le imprimió implica un nivel de interdependencia con lo social que nos conduce en este sentido. Después de todo, la ordenanza de basura cero no sólo establece metas de reducción y un objetivo de no enterrar residuos valorizables sino que también manifiesta que se haga desde la inclusión social.

La participación, de esta manera, puede romper con esa influencia sobre la toma de decisiones basada en los costos o principios economicistas.

Mencionamos esto porque podemos observar cómo al interior de la “institucionalidad” se advierten intereses e influencias propias que pueden contrariar en la implementación de la política. Así los intereses en juego no son solo los de las entidades externas, sociedad y stakeholders, sino que al interior del Estado se pueden encontrar intereses o al menos valores institucionales que pueden chocar con los de las otras instituciones (por ejemplo al interior de la misma secretaría de ambiente, entre direcciones, o bien entre secretaría y concejo deliberante).

Por esto sostenemos que generar un marco de participación vinculante en la política de residuos puede tener un doble beneficio: por un lado se contrapone a la burocratización y los intereses de esa burocracia en el proceso de toma de decisiones (y de reformulación), y por otro, promueve el interés de la sociedad en la política en cuestión en cuanto “producto” y esto facilita la captación de recursos y la viabilidad política.

Entendemos que se alivia el problema principal a través de los siguientes lineamientos:

- 1) Aumentando la capacidad pero fundamentalmente la eficiencia de los servicios formales de separación, recolección y tratamiento.

- 2) Generando la adecuación normativa (reglamentaciones) para impulsar la separación de residuos.
- 3) Habilitando mecanismos de participación de carácter vinculante.
- 4) Construyendo consensos tanto al interior como hacia afuera de la administración.
- 5) Consolidando el núcleo estratégico de gobierno por medio de la agilización entre sistema técnico y político.
- 6) Desarrollando un sistema mixto entre el tratamiento de residuos (a escala industrial) y la clasificación (recicladores de base-privados).

Con el objetivo de ajustar las acciones a resultados, las dos acciones en el plano organizativo a llevar adelante consisten en monitorear resultados y evaluar desempeño:

- 1) Monitorear resultados de política consiste en asimilar y sistematizar información relevante acerca de las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los “policymakers” en la fase de implementación de la política. Este procedimiento permite descubrir las consecuencias no buscadas de las políticas y programas, identificar los obstáculos y restricciones presentes durante la implementación.
- 2) Evaluar el desempeño de las políticas consiste en generar conocimiento respecto de las discrepancias entre la performance de la política en proceso de implementación y la esperada para apoyar a los “policymakers” en la fase de evaluación de la política en el marco del proceso de formulación de la misma. Este procedimiento permite el ajuste o reformulación de políticas y establecer las bases para la reestructuración del o los problemas.

En cuanto a la evaluación, es necesario mencionar la advertencia que destaca Weiss⁴² en relación a la incidencia que el contexto político tiene en la utilización de los resultados. Para esta autora los resultados de una evaluación entran en la arena política:

⁴² Weiss, C.H., (1993).

- a) Las políticas y programas que se evalúan son resultado de decisiones políticas.
- b) La evaluación alimenta el proceso de toma de decisiones y por ello es un recurso político.
- c) La evaluación en sí misma adopta una postura política porque expone la naturaleza problemática, la necesidad de algunos programas y el cumplimiento o no de objetivos.⁴³

Más allá de que toda evaluación se hace para ser utilizada es fundamental evitar la presión política sobre la evaluación y su uso para ajustar la política. “Todos los programas tienden ser influenciados por un tipo de atmósfera política. Esto significa que los contextos políticos afectan el trabajo de los evaluadores en la medida que son presionados por sus influencias”.⁴⁴

Por esta razón, uno de los desafíos de la administración es encontrar las diferentes formas de hacer una evaluación que sirva realmente a la implementación. Como ya hemos afirmado, la clave pasa por una necesaria articulación de la esfera política y la esfera técnica, que conviven y habitualmente confrontan en la administración.

En resumen, hay tres elementos claves a observar para mejorar la práctica evaluativa:

- 1) El momento en que se realiza (diagnóstico, durante la implementación, en el registro, valoración de resultados).
- 2) Los usos de la información (si será abierta o cerrada).
- 3) La relación entre lo estratégico (ámbito de gobierno) y lo operacional (ámbito de gestión).

7 MARCO NORMATIVO

El municipio posee una serie de normativas sobre aspectos ambientales. Destacamos a continuación lo relacionado a residuos.

⁴³ Weiss, C.H. y Alkin, M., (2004).

⁴⁴ Msila, V., y Setlhako, A, (2013).

Ley Provincial N°	13055/09
Área Temática	Gestión integral de residuos
Asunto	La provincia reconoce la importancia de adoptar el concepto de "basura cero" como principio fundamental para la gestión de los residuos sólidos urbanos en su territorio.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Gobernación
Firmantes	Di Polina, Eduardo Alfredo; Betique, Norberto; Enrico, Lisandro Rudy; Giuliano, Diego.

Decreto N°	0696/2014
Área Temática	Ambiente
Asunto	Estructura jerárquica y funcional de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Creación de la Dirección General de Gestión Integral de Residuos.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Intendencia
Firmantes	Mónica Fein (Intendente); Fernando Asegurado (Secretario de Gobierno); Guido Boggiano (Subsecretario de Hacienda); Clara García (Secretaria de Ambiente y Espacio Público)

Decreto N°	2512/2015
Área Temática	Ambiente
Asunto	Reorganización institucional. Creación de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Intendencia

Firmantes	Mónica Fein (Intendente); Gustavo Leone (Secretario de Gobierno).
-----------	---

Decreto N°	3055 / 2004
Área Temática	Ambiente
Asunto	Ordenanza N° 7600/03. Residuos Sólidos Urbanos Domiciliarios y Compatibles. Reglamentación.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Sec. Serv. Púb.
Firmantes	Lifschitz,Roberto Miguel (Intendente) García,Clara (Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente)
Reglamenta a	Ordenanza N° 7600/ 2003

Decreto N°	3617 / 2005
Área Temática	Declaraciones y acuerdos institucionales
Asunto	Convenio y Adenda Intermunicipal. "Diseño Integral del Sistema de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos No Peligrosos, Industriales, Patológicos e Industriales Peligrosos para el Área del Gran Rosario". Ratificación.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Sec. Serv. Púb.
Firmantes	Lifschitz,Roberto Miguel (Intendente) Fernandez,Carlos H (Secretario de Hacienda y Economía) García,Clara (Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente)

Decreto N°	7600 / 2003
Área Temática	Procedimiento de contralor y juzgamiento de faltas Medio ambiente Espacios verdes y arbolado público

Asunto	Residuos: denominación, clasificación. Recolección y transporte. Forma de disposición. Obligaciones: propietario mascotas, transporte público pasajeros, automovilistas. Separación y reciclado. Sanciones.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Sec. Serv. Púb.
Firmantes	Ielpi, Rafael Oscar (Presidente H. Concejo Municipal de Rosario) Mas Varela, Sergio (Secretario Gral. Parlamentario)
Reglamentada por	Decreto N° 3055/ 2004

Ordenanza N°	9424
Área Temática	Plan Local de Acción frente al Cambio Climático
Asunto	Fomentar el consumo y producción sostenible, la gestión adecuada de los residuos desde su origen y sistemas sostenibles de recogida y eliminación. Regular la intervención municipal, dirigida a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y determinar medidas de adaptación frente al cambio climático.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Secretaría de Ambiente y Espacio Público
Firmantes	Mónica Fein (Intendenta); Clara García (Secretaria de Ambiente y Servicios Públicos); Miguel Zamarini (Presidente Concejo Municipal Rosario)
Reglamentada por	Sin reglamentar

Ordenanza N°	8335
Área Temática	Gestión integral de residuos
Asunto	Generación, separación y tratamiento de residuos. Responsabilidad

	extendida del productor.
Estado Vigencia	Vigente
Compete a	Secretaría de Ambiente y Espacio Público
Firmantes	
Reglamentada por	Sin reglamentar
Detalle	<p>Separación obligatoria: El artículo 10 establece que los generadores especiales de residuos deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la separación y reutilización de los residuos, así como adecuarse a los programas especiales que la autoridad de aplicación instrumente para cumplimentar los objetivos de la presente.</p> <p>Recolección diferenciada: En el artículo 15 especifica que la recolección será diferenciada discriminando por tipo de residuos, en función de su tratamiento y valoración posterior, según los programas llevados a cabo por el departamento ejecutivo a tal efecto.</p> <p>Responsabilidad en el generador de sus residuos: El artículo 11 establece en el generador de residuos sólidos urbanos la responsabilidad de realizar la separación en origen y adoptar medidas tendientes a disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos que genere. Dicha separación debe ser de manera tal que los residuos pasibles de ser reciclados, reutilizados o reducidos queden distribuidos en diferentes recipientes o contenedores, para su recolección diferenciada y posterior clasificación y procesamiento, según lo establezca la reglamentación de la presente.</p> <p>Disposición de restos: El artículo 21 dispone que los residuos sólidos urbanos que en los Centros de Tratamiento de Residuos Recuperables se consideren no pasibles de ser reciclados o reutilizados, deben ser derivados a los sitios de disposición final debidamente habilitados a entera responsabilidad y costo del</p>

	<p>operador.</p> <p>Modelo de gestión con inclusión social: Los materiales recuperables, tal cual indica el artículo 23, tienen como destino cooperativas, grupos y asociaciones de recuperadores.</p>
--	--

8 BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996a) *La hechura de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. II)*, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996b) *Problemas públicos y agenda de gobierno (Colección Antologías de Política Pública, Vol. III)*, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F., (2000b), *Estudio Introductorio, La hechura de las políticas, Libro II*, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996c) *La implementación de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. IV)*, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Anderson, J., (1975), *Public Policy Making*, New York, New Holt, Rinehart y Winston.
- Anderson, J. (1975), *Public Policy Making*, New York, New Holt, Rinehart y Winston.
- Downs, A., (1972), *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*, *Public Interest*, 28 (1): 38-50.
- Geary, M., (2014), *Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*.
- Guajardo M. y Leonela J., (2018), *Estado Municipal y organizaciones no gubernamentales ambientalistas: la política de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Rosario (2008-2017)*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Gunn, L. A., (1978), *Why Is Implementation So Difficult?*, *Management Services in Government*, 33: 169-176.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013) *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lasswell, H, (1951), *The Policy Orientation*, en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- Lindblom, C., (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Colección de Estudios, Serie de Administración y Ministerio para la Administración Pública., Madrid.
- Leff, E., (1994), *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, España, Ed. Gedisa.
- Lipsky, M., (1980), *Street Level Bureaucrats*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

Lindblom, C., (1999), *Democracia y Sistema de Mercado*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lindblom, C. (1959), *The Science of Muddling Through*, *Public Administration Review*, 19 (2): 78-88.

Lowi, T. J., (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4., pp. 298-310.

Majone, G., y Wildavsky A., (1978), *Implementation as Evolution*, *Policy Studies Review Annual*, 2: 66-68.

Muller, P., (2010), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Msila, V. y Setlhako, A., (2013). *Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss*. *Universal Journal of Educational Research*.

Nateras González, M. E., (2005), *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?*.

O'Donnell, G., (1982), *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfo, Derrotas, Crisis*, Buenos Aires, Editorial Belgrano.

Oszlak, O., y O'Donnell G., (1982), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*.

Oszlak, O., (2003), *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, *Desarrollo Económico*, 42 (168): 519-543.

Oszlak, O., y O'Donnell, G., (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Oszlak, O. (2003), *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 262 p.

Oszlak, O., (2009), "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", En Belmonte Alejandro (et. al.): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

O'Donnell, G., (1977), *Apuntes para una teoría del Estado*. Cedes/G.E. CLACSO N° 9.

Panarisi, E. A., (2015), *Basura Cero, una política pública para el siglo XXI: el caso de la ciudad de Rosario*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.

Parsons, W., (2008), *Políticas Públicas*, México, Miño y Dávila.

Ronald K. Mitchell, B. R. Wood A. y D. J., (1997), *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts*.

Sabatier, P., (1986), *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis*, *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48.

Vilas, C. (2011), *Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Disponible en www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma

Vilas, C. (2011), *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Lanús, Ediciones UNLa.

Weber, M., (1987), *La política como vocación*, en *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

Weber, M., (1992), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weiss, C., (1993), *Where Politics and Evaluation Research Meet*, *Evaluation Practice*, Vol. 14, No. 1, 93-106.

Weiss, C., Alkin M., (2004), *Rooting for evaluation: Evaluating roots*. Sage, Thousand Oaks.

Weiss, C. H., (1998), *Evaluation*, second edition, Editorial Prentice-Hall, Inc.

9 ANEXOS

9.1 Normativas



*Intendencia Municipal
Rosario*

DECRETO Nº 0696

Rosario, "Cuna de la Bandera", 31 de marzo de 2014.

VISTO

La estructura jerárquica y funcional de la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente establecido en su organigrama mediante Decreto Nº 0425/12,

Y CONSIDERANDO

Que las transformaciones de los últimos años requieren de un Estado Municipal con mayor capacidad de gestión e innovación en materia medioambiental,

Que la problemática de los residuos urbanos asume nuevas características que requieren de una gestión integral, capaz de un enfoque global y de soluciones particulares en los ciclos de vida de los distintos tipos de residuos,

Que resulta necesario unificar las tareas de control ambiental y de fiscalización del espacio público, con el fin de eficientizar el uso de recursos y profundizar la presencia del Estado Municipal en los distintos territorios de la ciudad.

Que con el mismo impulso con que el Espado Municipal ha de cumplir con la función de control y fiscalización ambiental, ha de desarrollar estrategias de educación ambiental, que orienten las conductas ciudadanas hacia un uso racional de los recursos a modos de vida solidarios con el ambiente, así como a mejorar el desempeño ambiental de las actividades productivas,

Que para cumplimentar los fines precitados es necesario adecuar las estructuras orgánicas funcionales, procesos y procedimientos vigentes, resultando adecuado modificar el organigrama de funcionamiento de la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente establecido por Decreto Nº 425/12,

Siendo necesario proveer sobre el particular, en uso de sus atribuciones,



Cristina Simonella
Lic. Adm. CRISTINA SIMONELLA
Directora General
DIRECCION GRAL DE PERSONAL

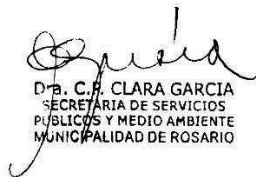
**LA INTENDENTA MUNICIPAL
D E C R E T A**

ARTICULO 1º: APRUÉBASE a partir del 01/03/14 las modificaciones realizadas al organigrama correspondiente a la Secretaria de Servicios Públicos y Medio Ambiente, que como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.-

ARTICULO 2º: TRANSFORMASE, a partir del 01/03/14 la Dirección General de Desarrollo Sustentable, que pasará a denominarse Dirección General de Gestión Integral de Residuos, dependiente de la Subsecretaria de Medio Ambiente, cuyas misiones y funciones forman parte integrante del presente Decreto como Anexo II.

ARTICULO 3º: TRANSFORMASE, a partir del 01/03/14 la Dirección General de Control Ambiental, que pasará a denominarse Dirección General de Innovación y Calidad Ambiental, dependiente de la Subsecretaria de Medio Ambiente, cuyas misiones y funciones forman parte integrante del presente Decreto como Anexo III

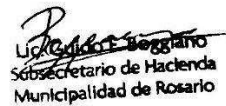
ARTICULO 4º: DÉSE a la Dirección General de Gobierno, insértese y comuníquese.


D.ª. C.ª. CLARA GARCIA
SECRETARIA DE SERVICIOS
PUBLICOS Y MEDIO AMBIENTE
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO




Dra. MÓNICA FEIN
INTENDENTA
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO


FERNANDO ASEGUADO
Secretario de Gobierno
Municipalidad de Rosario


Lic. Carlos E. Boggiano
Subsecretario de Hacienda
Municipalidad de Rosario



DECRETO N° 2512

Rosario, "Cuna de la Bandera", 10 de diciembre de 2015.-

VISTO

Que es uno de los ejes fundamentales de esta gestión seguir construyendo colectivamente una ciudad respetuosa del medio ambiente, bajo conceptos de integración territorial, inclusión social y desarrollo sostenible realizando todas aquellas intervenciones tendientes a mejorar la movilidad urbana, integrando las políticas de transporte, de ingeniería del tránsito y de planificación urbana,

Y CONSIDERANDO

Que se considera oportuno una reestructuración de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente reemplazándola por dos Secretarías a las que se traspasarán sus funciones pero con una nueva estructura que permitirá lograr una mejor acción municipal a través de una eficaz distribución de tareas para que los servicios de distinta naturaleza se efectúen con ritmo ágil indispensable para satisfacer el interés público.

Que esta gestión se propone planear, organizar, regular, vigilar y desarrollar la movilidad del transporte, a fin de que se realice con rapidez, orden y eficiencia.

Que administrativamente una vez designados los titulares de cada una de las jurisdicciones, se determinarán las áreas que estarán bajo su órbita, algunas de las cuales hoy forman parte no solo de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente sino también de la Secretaría de Control y Convivencia Ciudadana.

Siendo necesario proveer sobre el particular, en uso de sus atribuciones,

LA INTENDENTA MUNICIPAL DECRETA

ARTICULO 1º DISPONESE, la disolución de la SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE.

ARTICULO 2º CREASE en lugar de la Secretaría disuelta y con las funciones que aquella tenía:

- La **SECRETARÍA DE AMBIENTE Y ESPACIO PÚBLICO**, bajo cuya dependencia funcionará la **Subsecretaría de Ambiente**, nombre que se asigna a la Subsecretaría de Medio Ambiente y la

Subsecretaría de Espacio Público, nombre que se le asigna a la Subsecretaría de Servicios Públicos.

- La **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD**, bajo cuya dependencia funcionará la **Subsecretaría de Transporte y Movilidad**.

ARTICULO 3º CREASE el cargo de Secretario/a de Transporte y Movilidad, como colaborador inmediato de la Intendencia Municipal y su representante en las relaciones con el Concejo Municipal en los términos del Artículo 41 inc. 14) y el apartado segundo del Artículo 42, ambos de la Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 2756 t.o.); refrenda la firma de Intendencia y ejerce la dirección y contralor de las reparticiones bajo su jurisdicción.

ARTICULO 4º CREASE el cargo de Subsecretario de Transporte y Movilidad.

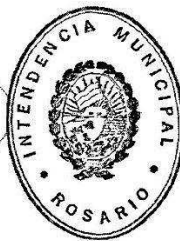
ARTICULO 5º La Secretaría de Transporte y Movilidad y la Secretaría de Ambiente y Espacio Público elevarán para su aprobación la estructura organizativa de las unidades de nivel inferior dentro del plazo de sesenta días hábiles a partir de la fecha del presente.

ARTICULO 6º FACULTESE a la Secretaría de Hacienda y Economía a implementar, por conducto de las reparticiones competentes, los trámites tendientes a la creación de las Jurisdicciones, dando la intervención que corresponda a la Dirección General de Presupuesto.

ARTICULO 7º FACULTESE a la Dirección General de Personal a confeccionar los actos administrativos pertinentes para el traslado del personal.

ARTICULO 8º Dese a la Dirección General de Gobierno, insértese, publíquese en el Boletín Oficial Municipal Electrónico y comuníquese.

U.C. GUSTAVO F. LEONE
Secretario de Gobierno
Municipalidad de Rosario



Dra. MONICA FEIN
Intendenta
Municipalidad de Rosario

9.2 Artículos periodísticos

ROSARIO PLUS | 

A ocho años de Basura Cero la meta está "lejos de cumplirse"

Pasó casi una década de la aprobación del proyecto pero según especialistas los resultados no son los esperados. Este lunes entidades ecologistas y asociaciones analizarán cómo resultó su aplicación en la ciudad

ESCRITA POR:
REDACCIÓN
ROSARIO
PLUS



1 de 1 - El relleno sanitario de Rosario, parte fundamental del Basura Cero, cuestionado.

Rosario se pone a la vanguardia en el tratamiento de residuos

La planta de tratamiento y compostaje de basura de Bella Vista, única en el país, quedó inaugurada ayer en un acto presidido por la intendenta Mónica Fein y el secretario de Ambiente y...



En acción. En la planta también se termina generando abono para los viveros.

Jueves 10 de Octubre de 2013

La planta de tratamiento y compostaje de basura de Bella Vista, única en el país, quedó inaugurada ayer en un acto presidido por la intendenta Mónica Fein y el secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Juan José Mussi.

El destino de la basura rosarina se metió de lleno en la campaña electoral

La oposición denunció que se vence el contrato del relleno sanitario y no hay alternativas. El municipio la refutó



Residuos. Por ahora la ciudad los deposita en la localidad de Ricardone.

Domingo 15 de Octubre de 2017

La problemática de la higiene urbana se metió en la campaña electoral. A una semana de las elecciones, la oposición y el municipio se cruzaron fuerte por la disposición final de los residuos.

A 10 AÑOS DE "BASURA CERO"

La cifra millonaria que le cuesta a Rosario enterrar un 30% más de residuos

Desde que la normativa está vigente el municipio nunca pudo cumplir con las metas impuestas.

Por Ignacio Pellizzón

jueves 13 de diciembre, 2018



El Concejo autorizó tomar un crédito para hacer una planta de reciclaje de basura

La comisión de Gobierno del Concejo Municipal dio ayer el último paso para que llegue al recinto el pliego del contrato para la deposición final de residuos de Rosario, que sería aprobado mañana.



Miércoles 29 de Noviembre de 2017

La comisión de Gobierno del Concejo Municipal dio ayer el último paso para que llegue al recinto el pliego del contrato para la deposición final de residuos de Rosario, que sería aprobado mañana. El contrato es de 820 millones de pesos por cuatro años con opción a prorrogarlo un año más. Los ediles también dieron el visto bueno para autorizar al Ejecutivo a que tome una deuda de 38 millones de pesos para la construcción de una nueva planta de reciclaje de basura con capacidad para procesar 10 toneladas diarias.

