




CAPACIDADES ESTATALES AMBIENTALES MUNICIPALES

Una aproximación a los organismos ambientales subnacionales



· FUNDACION ·
GERMAN ABDALA

@fundaciongermanabdala 

@FGAbdala  

CAPACIDADES ESTATALES AMBIENTALES MUNICIPALES

Una aproximación a los organismos ambientales subnacionales

Celeste Grimolizzi | Santiago Fernandez Galeano

Introducción

En el siglo XXI, en el que existe una crisis civilizatoria que plantea una disputa sobre los derechos básicos de esta generación y de las generaciones venideras, en nuestro continente afrontamos una etapa de profundo debate acerca del rol del Estado y sus capacidades para resolver las problemáticas que agobian a las grandes mayorías. Estudiar las **capacidades estatales para implementar políticas públicas ambientales** es fundamental para construir nuevas premisas para defender e impulsar una salida colectiva, con eje en lo público y centralidad en lo estatal.

Para comenzar el análisis de la ejecución de políticas públicas ambientales en nuestro país, es importante considerar que la distribución de competencias entre la Nación, las provincias y los municipios resulta de una conjunción entre los artículos de la Constitución Nacional (CN) y las Constituciones Provinciales que regulan la materia ambiental y aquellos artículos que definen la autonomía municipal. Aunque no realizaremos un análisis detallado sobre este asunto, proporcionaremos a continuación algunas definiciones que estimamos importantes.

Por su parte, nuestra CN establece en su Art. 41 el “derecho a un ambiente sano” y a la vez alude a las responsabilidades concurrentes de las autoridades (nacionales, provinciales y locales) en relación a su protección. Además, define que “corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, marco en el cual fue sancionada la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675). Asimismo, en el Art. 124 de la CN se establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales”, lo que supone una federalización en la gestión de los bienes naturales comunes.

Adicionalmente, y en relación especialmente a la concurrencia de responsabilidades en materia ambiental, la CN define que corresponde a las provincias dictar su propia constitución (Art. 5) y en ella asegurar y regular el alcance de la autonomía municipal (Art. 123). En tal sentido, es pertinente aclarar que los procesos de ajuste fiscal que sucedieron en la década del noventa, basados en la descentralización del Estado, generaron transferencia de funciones a niveles subnacionales que no fueron acompañadas con la pertinente transferencia de recursos (Iturburu, 2012).

Si consideramos específicamente lo que se considera a este respecto la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, observamos que en sus Art. 190 a 197 se otorga una autonomía limitada a los municipios, con un fuerte sesgo a su caracterización como proveedores de servicios (Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias). A pesar de estas limitaciones los gobiernos locales asumen funciones que atienden, entre otras múltiples cuestiones, la temática ambiental.

Por todo esto entendemos que, si bien existe a nivel nacional un marco normativo amplio que regula diversas temáticas ambientales, la distribución de competencias explicitada en los párrafos anteriores, permite dar cuenta de la complejidad que subyace al planteamiento de una política pública en materia ambiental.

Las capacidades estatales, entendidas como la aptitud para llevar a cabo efectivamente políticas públicas que posibiliten la consolidación de la democracia (Isuani, 2012) o que plasmen los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2009), están necesariamente atravesadas por esta dimensión. Por ello, el análisis de las capacidades estatales en base a lo propuesto por Alonso (2007), Rey (2011) e Isuani (2012), es de utilidad para analizar la habilidad de llevar adelante una política pública. Su estudio permite la discusión sobre las fortalezas y las debilidades en las agencias del Estado (Isuani, 2012).

A su vez, para construir una mirada integral de la cuestión, consideramos pertinente observar, al menos, cuatro dimensiones de la estatalidad: la asignación presupuestaria otorgada a determinada política, la cantidad y formación de los y las trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en ese área específica, el lugar que ocupa el dispositivo que la aplica en el organigrama y de qué manera se enuncia a través de los canales oficiales.

A partir de lo anterior, planteamos que la indagación sobre los organismos que regulan las políticas ambientales resulta central para analizar las capacidades del Estado para llevar adelante una política pública. Reconociendo que esta definición supone debates y una amplitud significativa, en el presente trabajo, nos enfocaremos operativamente en la dimensión administrativa/organizacional, en particular, en el diseño del organigrama y en su comunicación (a través de las páginas web oficiales y redes sociales institucionales), como un primer acercamiento para observar cómo enfrentan los gobiernos locales las problemáticas ambientales.

Por ello, durante los meses de noviembre y diciembre de 2023 realizamos un **relevamiento de las estructuras estatales abocadas a la temática ambiental en las 24 jurisdicciones del país y en todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires.**

Estructuras estatales que abordan la temática ambiental

A nivel nacional, sobre las 24 jurisdicciones (23 provincias y un distrito federal), se observa que todas contemplan la temática ambiental desde alguna perspectiva. Sin embargo, los dispositivos tienen diferente jerarquía institucional:



13 provincias cuentan con un Ministerio

directamente abocado a la tarea ambiental, ya sea de forma exclusiva (6 provincias) o bien en conjunto con otras áreas, mayoritariamente producción (7 provincias).

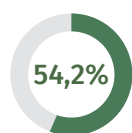
8 provincias cuentan con una Secretaría

2 jurisdicciones cuentan con una Subsecretaría

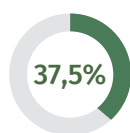
Una de éstas es la Subsecretaría de Ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que, a su vez, cuenta con la Agencia de Protección Ambiental (APrA) para abordar la temática.

1 provincia trabaja la temática desde un ente autárquico

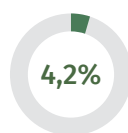
Estas estructuras a nivel provincial/jurisdiccional se abocan en general a la gestión de residuos, conservación de bosques nativos, áreas protegidas y biodiversidad, ordenamiento territorial, monitoreos, cambio climático, conservación de especies, residuos peligrosos, gestión integral de residuos sólidos urbanos, impacto ambiental, manejo del fuego, educación ambiental.



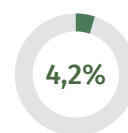
Ministerio



Secretaría



Subsecretaría



Ente autárquico

Fig 1 | Jerarquía institucional de los dispositivos estatales que aplican políticas públicas en materia ambiental en Argentina, por jurisdicción (provincias y CABA).

Provincia de Buenos Aires (PBA)

Si analizamos particularmente a la Provincia de Buenos Aires, se observa que a nivel municipal, sobre los 135 municipios que la componen, el 89,6% (121) aborda políticas ambientales y sobre el 10,4% restante (14) no se ha encontrado información que corrobore la existencia de un área específica¹.

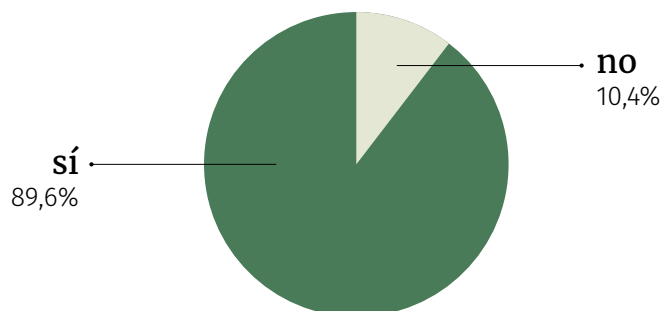


Fig 2 | Portcentaje de municipios que tienen dispositivos de abordaje de las políticas públicas ambientales en la Provincia de Buenos Aires.

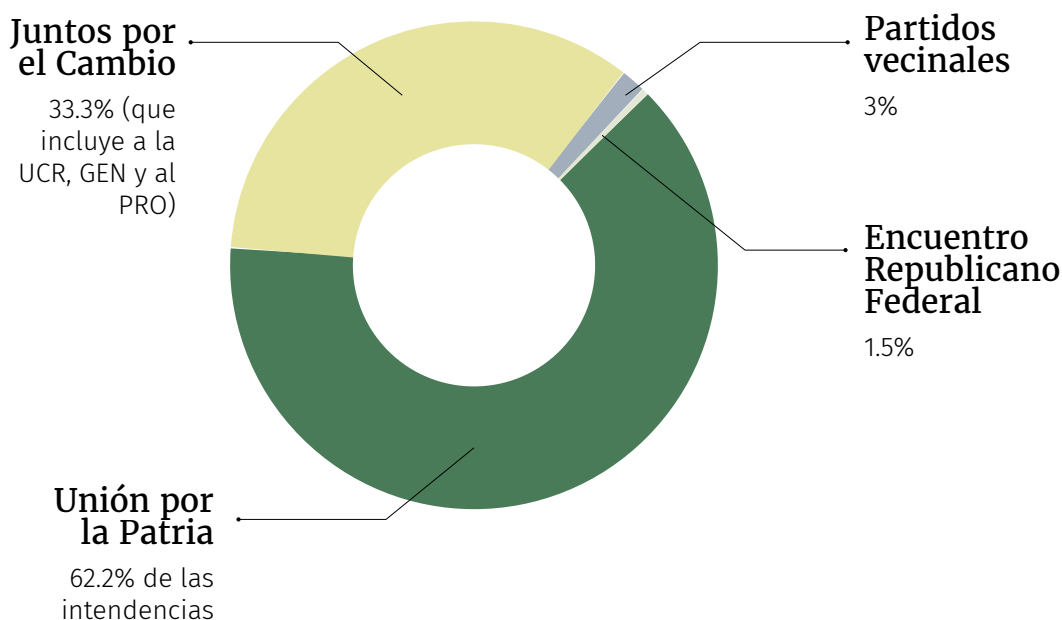
A su vez, sobre el total de municipios, se observó que:

23%	31 cuentan con una Secretaría.
12,6%	17 cuentan con una Subsecretaría.
38,5%	52 cuentan con una Dirección.
14,1%	19 destinan a la temática Áreas de Gobierno, Programas, Oficinas, Coordinaciones y/o Subdirecciones.
0.7%	1 es competencia de la Intendencia (Gral Guido).
0.7%	1 lo trata desde el Parque Nacional (Gral. Lavalle).
10,4%	14 intendencias no tienen organismos.

¹ Cabe destacar que el presente relevamiento fue realizado en plena transición de autoridades, por consiguiente, pudo haber cambios en los meses subsiguientes.

El principal común denominador en las políticas ambientales a nivel municipal es la gestión de residuos: su separación, reciclado, y tratamiento. De igual manera la educación ambiental ocupa un lugar central, como así también la recolección de envases vacíos de fitosanitarios, la forestación y la instalación de viveros o composteras municipales. Además, en muchos distritos el área ambiental está a cargo de las áreas de bromatología, zoonosis y la prevención de plagas. Por otro lado, en aquellos municipios con alta actividad industrial, también se observa a la evaluación de impacto ambiental como una temática de importancia.

En relación a las fuerzas políticas que conducen los municipios, se identificaron:



La mayoría de las intendencias que abordan la temática ambiental corresponden a UxP, lo que es esperable debido a que retiene la mayor parte de las conducciones.

Sin embargo, si se analiza la cantidad de municipios que abordan la temática ambiental por partido político se observa que el 86,9% de las intendencias de UxP tiene un área ambiental, respecto a un 93,3% de las intendencias de JxC. Los municipios presididos por partidos vecinales y ERF tienen, todos ellos, áreas destinadas a abordar la cuestión ambiental.

Consideraciones finales

Este informe plantea una primera aproximación al análisis de las políticas públicas ambientales en los niveles local y provincial.

Los resultados demuestran que la temática ambiental constituye un área de relevancia en la mayoría de los distritos, a pesar de presentar diversidad en las temáticas y enfoques, lo cual es esperable en un país federal. En términos generales, se encuentra jerarquizada positivamente a nivel gubernamental tanto a nivel local como provincial. Lo cual contradice lo que se observa a nivel nacional, a partir de su desjerarquización de un Ministerio a una Subsecretaría.

A su vez, podríamos decir que no existe una relación evidente entre el abordaje de las cuestiones ambientales y los partidos políticos que conducen los gobiernos locales, lo cual podría ser consecuencia de una falta de definición en los lineamientos políticos en lo que a esta temática se refiere. Esto se constituye como una ventana de oportunidad para pensar en posibles mecanismos de fortalecimiento que consoliden las acciones en cada distrito y mejorar, de este modo, las condiciones para consagrar el derecho de los habitantes a un ambiente sano.

También se observó que en algunas jurisdicciones, si bien existe la jerarquización institucional de la temática, el abordaje es superficial ya que se focalizan en políticas que podríamos denominar “cosméticas”, centradas en el accionar individual, tales como la separación de residuos en los domicilios particulares, mientras no ofrecen discursos que pongan el foco en las causas estructurales de las problemáticas ambientales.

El ahogo presupuestario de los gobiernos locales deriva en una capacidad limitada para llevar a cabo acciones de control, fiscalización y saneamiento. Esta condición se complejiza en un cuadro de crisis económica acuciante. Por ello, también entendemos que poner el foco en sus capacidades estatales ambientales, es también visibilizar el trabajo cotidiano que se realiza en condiciones desfavorables.

En un contexto de falta de presupuesto, con el resurgimiento del menosprecio del rol del Estado, la aparición de un discurso negacionista del cambio climático y las injusticias socio-ambientales, se generan las condiciones para que, una vez más, la agenda ambiental no tenga la relevancia que merece.

Por todo ello, en la actualidad, atravesamos momentos complejos en relación a la sostenibilidad de las políticas públicas en general y de las ambientales en particular. Ante esto, buscamos profundizar el conocimiento de las políticas en ejecución como una forma de contribuir al abordaje de las cuestiones ambientales. **Con el Estado en el centro del escenario, y los trabajadores y trabajadoras como protagonistas.**

Bibliografía

ALONSO Guillermo V. (2007) “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. IV Congreso Nacional de Administración Pública.

ITURBURU, M. (2012) “Los Municipios” en ABAL MEDINA, Juan Manuel y CAO, Horacio “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina” Ariel – Buenos Aires. Páginas 171 a 195.


ISUANI, Fernando J. (2012) Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”. DAAPGE 19:51-74

REY, Maximiliano (2011) “Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina en la post-convertibilidad”. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, 1 No. 2:29-39.

REPETTO, F. (2009). El Estado y sus capacidades. Notas en clave de América Latina. Revista de ASAAP, (43), octubre.



· FUNDACION ·
GERMAN ABDALA

@fundaciongermanabdala 

@FGAbdala 