

# SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011

## PRESENTACION DE PONENCIA

**TÍTULO:** GESTION AMBIENTAL DE UN GOBIERNO LOCAL:

DEPARTAMENTO DE VALLE FERTIL, PROVINCIA DE SAN JUAN

**ÁREA TEMÁTICA:** Las Experiencias de gestión y el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas para el desarrollo.

**SUBTEMA:** d) Medio Ambiente

### **AUTORES:**

Gladys Astorga; Estela Madueño.

emadueniolahoz@yahoo.com.ar ; glamastorga@yahoo.com.ar

**INSTITUCION:** Instituto de Investigaciones Socio Económicas.

Facultad de Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de San Juan

### **RESUMEN**

**Palabras Claves:** gobiernos locales - gestión ambiental - política ambiental

El propósito del presente trabajo fue analizar la gestión ambiental implementada por el gobierno local del departamento de Valle Fértil de la provincia de San Juan, Argentina, durante el período 2007/2010, desde las dimensiones normativa, administrativa y política, a fin de detectar fortalezas y debilidades con relación a un modelo de desarrollo sustentable.

Actualmente, los gobiernos municipales deben tomar medidas que tiendan a hacer atractivo el territorio para la instalación de nuevas inversiones, planificando el desarrollo

local en función de las potencialidades del territorio, sin descuidar los aspectos participativos y medioambientales que esto implica.

## **ABSTRACT**

**Key words:** locals governments - government management- environmental politics

The purpose of this study was to analyze the environmental management implemented by the local government department of Valle Fértil, San Juan province, Argentina, during the period 2007/2010, from the regulations, administrative and political aspects, in order to identify strengths and weaknesses in relation to a model of sustainable development.

Currently, municipal governments should take measures designed to make the country attractive for the installation of new investments, local development planning based on the region's potential, without neglecting environmental participatory and involved.

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo contiene los resultados del análisis tendiente a caracterizar factores políticos que juegan en un aspecto central del Estado: la gestión ambiental implementada por el gobierno local del Departamento Valle Fértil - Provincia de San Juan - durante el período 2007/2010.

El enfoque adoptado considera al Estado como un agente que puede y debe influir en la relación del hombre con el ambiente, generando acciones tendientes a morigerar los procesos de deterioro ambiental.

En Argentina, desde la pasada década del noventa del siglo XX, el Estado nacional inició un proceso de delegación de funciones hacia las provincias. Este incremento de responsabilidades no estuvo acompañado por una reasignación adecuada de recursos, razón que motivó que las provincias se vieran en la exigencia de adaptar sus estructuras

administrativas para afrontar este nuevo desafío. Posteriormente, las provincias delegaron funciones en los municipios con una reasignación de recursos prácticamente nula. Dicha situación implicó un reto trascendental para los gobiernos locales. En este contexto, la capacidad de gobernar de los municipios se vio afectada y se complejizó ya que tuvieron que responder a un mayor cúmulo de demandas de diversa índole.

Actualmente, los gobiernos municipales deben tomar medidas que tiendan a hacer atractivo el territorio para la instalación de nuevas inversiones, planificando el desarrollo local en función de las potencialidades del territorio, sin descuidar los aspectos participativos y medioambientales que esto implica. En definitiva, hoy se demanda a los municipios un mayor protagonismo y por ende, una mayor responsabilidad en la difícil tarea de gobernar.

Para abordar la tarea de investigación, desde la perspectiva metodológica se realizaron tareas de campo y de gabinete; se recabaron datos primarios provenientes de entrevistas en profundidad con funcionarios municipales y datos secundarios e información brindada por el INDEC (delegación San Juan) y por el Documento Base<sup>1</sup> municipal. Además, se recurrió al análisis de normativa jurídica y de documentos oficiales y diarios. El objeto de estudio se analizó desde las dimensiones normativa, administrativa y política<sup>2</sup> a fin de detectar fortalezas y debilidades con relación a un modelo de desarrollo sustentable.

## **CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

En primer término y para una mejor comprensión del funcionamiento de un gobierno municipal, se recuperan algunos conceptos básicos de la teoría de la Ciencia Política.

### **Estado Federal**

---

<sup>1</sup> “Documento Base para el Análisis Territorial”. 2009. Municipalidad de Valle Fétil.

<sup>2</sup> Sólo se trabajan las categorías en las que pudo accederse a los datos, dado la distancia a la zona y el reticencia de los informantes a responder el cuestionario elaborado para estos ítems

Para el análisis de la gestión municipal, se estima conveniente ahondar en una de las formas políticas, la *Forma de Estado*. Esta hace referencia a la distribución del poder político en el territorio de un país determinado, es decir, si el poder radica en un solo centro o en varios. Las características del *Estado Federal* se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- posee una Constitución Federal Nacional - única y soberana - que reconoce explícitamente esta forma estadual y que organiza el ejercicio del poder político y el sistema normativo del Estado federal y de los estados miembros o provinciales.
- el poder político está dividido territorial y funcionalmente, permitiendo una coexistencia de tres niveles de poder – nacional, provincial y municipal – sobre un mismo territorio y una misma población..
- diferentes tipos de relaciones entre los estados miembros y el federal:
  - o *relaciones de coordinación:*
  - o *relaciones de supraordinación y de subordinación*
  - o *relaciones de inordinación*

### **La inserción de los Municipios en el esquema federal**

En la República Argentina, la Constitución Nacional reconoce a los municipios como instituciones políticas. Ya en 1853, la Constitución Nacional hizo mención en el artículo 5 al “régimen municipal” - que junto a la administración de justicia y a la educación primaria – son las condiciones requeridas a las provincias para garantizarles el goce y ejercicio de sus instituciones.

### **Autonomía Municipal**

La autonomía es una cuestión de defensa de la competencia territorial y de la incumbencia (competencia material) propias de la actividad de los municipios. Su ejercicio efectivo es lo que posibilita a los gobiernos municipales responder de manera más eficaz a las demandas de la comunidad. Por su proximidad, sólo es el gobierno local es que puede resolver más rápidamente las problemáticas de los vecinos, lo que puede hacer la diferencia en la calidad de vida de los mismos. Desde un enfoque político-organizativo, al municipio se le reconoce un origen natural, basado en las relaciones de vecindad que lo convierten en la institución política primaria de la democracia representativa, por lo que le compete asegurar una mayor y más fluida participación del vecino en el gobierno de los asuntos locales.

No obstante, recién en la reforma constitucional de 1994 se confirmó el aseguramiento de la autonomía municipal con la incorporación del artículo 123 donde se deja explícito el reconocimiento de la misma. Por su parte, la Constitución de la provincia de San Juan – 1986 – determina que todo centro poblacional de más de 2000 habitantes puede constituir un municipio, el que será gobernado con arreglo a la Constitución provincial, las cartas orgánicas (para los municipios de primera categoría) o la Ley Orgánica de Municipalidades N° 6289 sancionada en 1992 (normativa provincial para los municipios de segunda y tercera categoría).<sup>3</sup> Esta norma constitucional establece la siguiente categorización de los municipios:

- *primera categoría*: los municipios que poseen más de 30.000 habitantes.
- *segunda categoría*: los de más de 10.000 habitantes.
- *tercera categoría*: los que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes.<sup>4</sup>

En consecuencia, se declaran cuatro tipos de autonomía municipal:

- *autonomía política*: supone la facultad de poder elegir a sus autoridades

---

<sup>3</sup> Constitución de la Provincia de San Juan, art. 239.

<sup>4</sup> *Ibíd*em, art. 240

- *autonomía administrativa - funcional*: importa independencia para la organización de su funcionamiento y la gestión de los intereses locales, servicios, obras, etc.

- *autonomía económico – financiera*: se refiere a la organización de su propio sistema financiero, es decir, administrar su presupuesto, contar con recursos propios, y disponer su inversión sin estar sujeto al contralor de otro poder. Cabe aclarar que el gobierno municipal sí está sujeto al contralor del Tribunal de Cuentas de la provincia.<sup>5</sup>

- *autonomía institucional*: implica la facultad de dictarse su propia carta fundamental o carta orgánica – estatuto que regula su funcionamiento y atribuciones - mediante una convención convocada a tal fin.<sup>6</sup>

El principio de la *autonomía municipal* implica una valiosa aproximación del gobierno – en su acción y decisión - a la realidad de la población y no una simple concentración de poder. Este principio se complementa con otro: la descentralización, la que se entiende una separación espacial de funciones - como proceso y política de Estado - de carácter sociopolítico, administrativo, normativo y económico, que tiende al traspaso real del poder público hacia las provinciales y municipios. La *descentralización* es una significativa decisión política que involucra la transferencia de un conjunto de competencias por parte de la Administración Central a entidades políticas menores, las que se conviertan en gobiernos autónomos.

En relación con el federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado federal. Así, la descentralización y la autonomía municipal cumplen un rol esencial en las prácticas democráticas ya que permiten un monitoreo permanente de las acciones de los gobernantes debido a que el gobierno local está cerca del ciudadano, quien puede tener

---

<sup>5</sup> Constitución de la Provincia de San Juan art. 256

<sup>6</sup> Zuccherino, Ricardo M. 1992. "Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal" Tomo III, 2º Edición. Ediciones De Palma. Bs.As.

una mejor comunicación con los funcionarios debido a que la cercanía con ellos es más real y auténtica, evitándose los interlocutores.

Se recuperan las afirmaciones de Durant (2009) quien sostiene que *“En el marco de las profundas transformaciones sociales, políticas, culturales y económicas los gobiernos locales argentinos se enfrentaron con el imperativo de resolver un complejo de intervenciones tradicionales y un conjunto de nuevas acciones en diversos campos: empleo, promoción económica, cuidado del medioambiente, participación ciudadana, etc.; todo esto, sin las adecuadas competencias ni los recursos necesarios. Esta redefinición de la “agenda local” implicó la adaptación de nuevas tecnologías de gestión pública, estimulando el involucramiento de distintos actores de sociedad local en el diseño e implementación de políticas públicas”*.<sup>7</sup>

## **Gestión Pública**

La *gestión o gerencia pública* puede ser entendida como la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda.<sup>8</sup> Con este cometido, el Estado crea instrumentos de gestión e instituciones políticas, al interior de sus sistemas administrativos.

Actualmente, la modernización administrativa de los municipios – entendida como el proceso de reformas estructurales y procedimentales tendientes a una mejora en la gestión - atraviesa diversos caminos: a) la democratización de sus decisiones, b) la efficientización de sus procesos, c) la profesionalización de sus funcionarios, d) la cogestión de sus responsabilidades, e) la coordinación con otros gobiernos, f) la sustentabilidad de sus proyectos, g) la tecnologización de sus procesos etc.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Durand, Luciano. 2009. “Variables para el análisis de los procesos de planificación estratégica de ciudades en Argentina”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política

<sup>8</sup> Documento “Gestión y políticas públicas”. 2001. Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México. México.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Los municipios han comenzado a explorar esquemas de participación de la sociedad civil, permitiendo que ésta no sólo sea receptora de obras y servicios públicos, sino promotora, organizadora e incluso supervisora de los actos de los gobernantes. Esta cogestión no implica la renuncia o el desconocimiento de la responsabilidad de la institución municipal, sino el involucramiento decisivo de la ciudadanía en la atención de sus problemas más inmediatos.

### **Desarrollo Sustentable**

Considerando las numerosas variantes que existen en torno al concepto de *desarrollo sustentable*, sigue siendo influyente la formulada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el llamado Informe Brundtland (*Nuestro futuro común*, 1987), que define *desarrollo sostenible* como aquél que logra satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las futuras generaciones.

De acuerdo a una concepción de *desarrollo sustentable* en un sentido fuerte, el *desarrollo* no queda reducido a crecimiento económico, sino que se extiende significativamente su alcance, considerando tres componentes: desarrollo, sostenibilidad y participación social. En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano* (1996) establece los siguientes vínculos entre crecimiento económico y *desarrollo* para que sea sustentable: equidad; oportunidades de empleo, acceso a bienes de producción, gasto social, Igualdad de género, buen gobierno, una sociedad civil activa.<sup>10</sup>

En consecuencia, el concepto de *sustentabilidad* hace referencia a la interrelación de tres elementos:

---

<sup>10</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1996. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid. citado por Cortés, Alberto. 2001. *Desarrollo sustentable, pobreza y calidad de vida*. En Revista mensual sobre actualidad ambiental N° 92 · ISSN 1409-214. [www.ambientico.una.ac.cr](http://www.ambientico.una.ac.cr); [www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm](http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm) -



- *La sustentabilidad ambiental*
- *La sostenibilidad social*
- *La sostenibilidad económica*

En síntesis, el logro del *desarrollo humano sustentable* será resultado de un nuevo tipo de crecimiento económico que promueva la equidad social y que establezca una relación no destructiva con la naturaleza, permitiendo una mejora sustancial de la calidad de vida de la gran mayoría de una comunidad, la cual a su vez, debe conducir a la reproducción del ecosistema en el que ésta está inserta. Esta conceptualización del *desarrollo* responde a una creciente conciencia de que los recursos naturales no son ilimitados y que los estilos de desarrollo prevalecientes - entiéndase patrones de producción y de consumo - son insostenibles. En consecuencia, el *desarrollo sustentable* es un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo.

## **Gestión Ambiental**

El accionar del Estado se expresa específicamente en las políticas públicas<sup>11</sup>, las que reflejan la toma de posición del Estado respecto a diferentes temáticas. En consecuencia, es el Estado en sus distintos niveles – nacional, provincial y local – el encargado de definir políticas aplicando programas, proyectos y coordinando las acciones de los distintos sectores de la sociedad sin alejarse de su objetivo: ordenar la convivencia de los miembros de la sociedad, suavizando los conflictos y encontrando puntos de encuentro entre los mismos a fin de facilitar la existencia social.

---

<sup>11</sup> Oszlak y O' Donnell definen a las Políticas Públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”, en “Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación” 1984. Documento.

La política no es mero acto reflejo o respuesta antes las demandas expresadas por la sociedad sino que también supone iniciativas - explícitas o implícitas - que permiten observar la toma de posición del actor estatal en cuestiones relevantes que atañen a diversos sectores sociales. Aunque interesa considerar los otros actores involucrados, se entiende que la toma de decisiones del Estado son más significativas debido al impacto que provocan en la dinámica de la cuestión, ya que cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento obligatorio y el control de superiores medios de coacción física, y porque sus decisiones repercuten sobre la sociedad más intensa y extensamente que las decisiones privadas.

Podría decirse que la *gestión ambiental* es el conjunto de diligencias conducentes al manejo integral del sistema ambiental. Expresado de otra manera e incluyendo el concepto de *desarrollo sostenible*, la *gestión ambiental* es la estrategia mediante la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan al **medio ambiente**, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando los problemas ambientales.<sup>12</sup>

En referencia al ámbito de gobierno municipal o territorial, se alude a la definición de *Gestión Ambiental Municipal* señalada en el Documento “Sistema de Gestión Ambiental Municipal” del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia (2000): “el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y de actitudes amigables con el medio ambiente y a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica”.<sup>13</sup> El mencionado documento agrega que la *gestión ambiental municipal o territorial* debe incluir:

---

<sup>12</sup> RED DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA. <http://www.rds.org.co/gestion> (consultada 24/07/10)

<sup>13</sup> Documento “Sistema de Gestión Ambiental Municipal”. 2002. Ministerio de Medio Ambiente de la República de Colombia. Tomo II, en MURIEL, Rafael “Gestión Ambiental”. 2006. Revista *Espacio de reflexión y comunicación en Desarrollo Sostenible*. Año 3 No. 13. Bogotá. Colombia. [upcommons.upc.edu/revistes/.../13\\_GestAmbientalRafaelMuriel\\_cast.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/.../13_GestAmbientalRafaelMuriel_cast.pdf)

- a. la conceptualización del enfoque administrativo: la elaboración de conceptos y criterios para orientar el manejo y la administración de los recursos y medios institucionales hacia el logro de un mejor ambiente en la entidad territorial respectiva (municipio, distrito, departamento).
- b. la construcción y adecuada utilización de los instrumentos y medios para conocer, evaluar y predecir la condición y dinámica de los procesos ambientales territoriales, lo que requiere de
- el conocimiento del territorio, sus características y particularidades, potencialidades y problemáticas relacionadas con la condición ambiental.
  - el conocimiento de los recursos naturales, las condiciones de su oferta y demanda, las condiciones para su conservación y/o aprovechamiento.
  - el desarrollo de métodos y la aplicación de instrumentos que permitan planear, coordinar, ejecutar y evaluar acciones y proyectos de carácter ambiental (que incluya la formulación de planes, programas y proyectos) y la aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación.<sup>14</sup>

## **ANALIZANDO LA GESTION AMBIENTAL**

### **Categorización y estructura de funcionamiento del Municipio de Valle Fértil.**

Valle Fértil es uno de los diecinueve departamentos en que se divide políticamente el territorio de la provincia de San Juan; posee una población que no alcanza a los 7.000 habitantes, por lo que se considera como municipio de *tercera categoría*.<sup>15</sup> Por esta condición, el departamento de Valle Fértil goza de *autonomía restringida* - autonomía

---

<sup>14</sup> Documento "Sistema de Gestión Ambiental Municipal". Op. Cit.

<sup>15</sup> Constitución de la Provincia de San Juan, art. 240

política, administrativa y económica-financiera - y su funcionamiento está regido por la ley provincial N° 6289, Ley Orgánica de Municipios.<sup>16</sup>

Como todo municipio, el de Valle Fértil posee órganos que desarrollan las tres funciones básicas de gobierno: el Departamento Ejecutivo responsable de la función administrativa y de toma de decisiones, el Departamento Deliberativo a cargo de la función de legislar, y un Juzgado de Faltas o de Paz para dirimir conflictos y sancionar las contravenciones a la normativa vigente dentro de la jurisdicción municipal.

El Departamento Ejecutivo está conformado por el Intendente – jefe de la administración municipal - y dos Secretarías: Secretaría Administrativa, de Hacienda y Presupuesto, y Secretaría de Obras y Servicios Públicos, las que dependen directamente de la Intendencia. La conjunción de más de un área de acción en una misma secretaría es una práctica común en los municipios con estructuras de funcionamiento pequeñas, ya que disponen de recursos limitados.

En algunas localidades alejadas de la villa cabecera se han creado *Delegaciones Municipales*, las que – desde el aspecto político-administrativo - no implican una acción de descentralización sino una mera *desconcentración espacial* de actividades. Estas Delegaciones dependen de la Oficina Personal – que controla la asistencia de los empleados de las mismas - aunque éstos reconocen la dependencia directa del Intendente y sobre todo, de la Secretaría Administrativa –Hacienda y de Gobierno, que los supervisa.<sup>17</sup> Las Delegaciones no tienen poder de decisión sino que son oficinas atendidas por un delegado municipal, asistido por empleados.

El órgano responsable de elaborar las normas jurídicas municipales es el Concejo Deliberante, el que está integrado por representantes de las distintas fuerzas políticas que tienen actuación en el departamento. Como corresponde a un municipio chico, está

---

<sup>16</sup> Constitución de la Provincia de San Juan, art. 247

<sup>17</sup> Según información obtenida de las encuestas a los empleados

conformado por el mínimo de miembros establecido en el artículo 245 de la Constitución de la provincia de San Juan: cinco integrantes.

Los concejales que componen el Concejo son, políticamente, dos de extracción justicialista y los otros tres pertenecen a la oposición. El trabajo legislativo se lleva a cabo en cinco comisiones (Hacienda y Presupuesto, Educación y Cultura, Obras y Servicios Públicos, **Medio Ambiente** y Asuntos Legales).

También, la temática ambiental está presente en la *Banca del Vecino*. Esta es una institución de participación ciudadana contemplada en la ley provincial N° 6289 - Ley Orgánica de Municipalidades - que permite a los miembros de la comunidad plantear (al inicio de una sesión del Concejo) una cuestión específico de su barrio o zona. Los vecinos utilizan con frecuencia la *Banca del Vecino* y varios de los asuntos presentados se relacionaron a la problemática ambiental.<sup>18</sup>

El órgano responsable de la función judicial es la Justicia Municipal de Faltas, que está a cargo de un Juez de Paz y Letrado, dependiente de la Justicia Federal. La función establecida según la ley provincial N° 6289 – Ley Orgánica de Municipalidades – es el juzgamiento y sanción de faltas, infracciones y contravenciones que se cometan dentro de la jurisdicción municipal, por la transgresión a las normas cuya aplicación corresponde al municipio. Se sigue el procedimiento establecido en el Código Municipal de Faltas y cuando fuese aplicable por adhesión al mismo, el Código de Faltas de la provincia (Ley 7819). La Policía de la provincia como la Federal presta su colaboración en la gestión del Juez.<sup>19</sup> Se aplica el poder de Policía municipal en los operativos de control para proteger la flora y fauna autóctona.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> recolección de RSU, ruidos molestos, alteración del paisaje. Información brindada por vicepresidente del Concejo Deliberante

<sup>19</sup> Constitución provincia de San Juan. Art. 140-143.

<sup>20</sup> Información facilitada por el funcionario a cargo del Juzgado.

Las *relaciones de inordinación* que supone la Forma de Estado Federal se replican a nivel provincial, por lo que los departamentos de la provincia de San Juan tienen su representante en la Cámara de Diputados provincial.<sup>21</sup> El Diputado por el Departamento de Valle Fértil – que conforma el bloque del partido oficialista - es el Presidente de la Comisión Parlamentaria de *Turismo y Medio Ambiente*; también forma parte de las Comisiones *Economía y Defensa del Consumidor*, y *Legislación y Asuntos Constitucionales*. A pesar de que este funcionario ha expresado su preocupación por la temática ambiental<sup>22</sup>, la referida comisión no ha considerado proyectos sobre el tema.

## **GESTION AMBIENTAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE VALLE FERTIL**

### **DIMENSION ADMINISTRATIVA**

- ✓ Estructura organizativa de funcionamiento: en la práctica y como es habitual en numerosas organizaciones, el *organigrama formal* no coincide con la estructura de funcionamiento real; se advierten modificaciones en la estructura administrativa y en las relaciones de dependencia y jerarquías.

### **DIMENSION NORMATIVA**

En este apartado se analiza la legislación existente en materia ambiental a nivel nacional, provincial y municipal. Solamente se mencionan las leyes de la provincia de San Juan relacionadas a la protección del ambiente y de los recursos naturales <sup>23</sup>, deteniéndose en lo atinente a la gestión ambiental municipal.

- Ley N° 3666 (1971): Creación de la Reserva Natural - Reserva de Usos Múltiples del departamento de Valle Fértil.

---

<sup>21</sup> La Cámara de Diputados de San Juan posee una base de doble representación:

- la provincia como distrito único con representación proporcional (representan a la población provincial): *diputados proporcionales*.
- los municipios poseen representación unitaria: cada departamento envía un representante: *diputados departamentales*. (Constitución de San Juan, Art. 131)

<sup>22</sup> "... queremos lograr un turismo más sustentable.... estamos tratando de vender un departamento sano, limpio, natural". Expresiones del funcionario (21/04/09).

<sup>23</sup> Ver legislación en ANEXO

- Ley N° 6634 (1994) y modificatoria N° 6740 (1996): Ley General del Ambiente
- Ley N° 6571 (1994) y modificatorias N° 6800 (1997) y N° 7385: Evaluación del Impacto Ambiental.
- Ley N° 6911 (1998): Ley de Flora, Fauna y Áreas Protegidas.
- Ley N° 7474 (2004): Administración del Parque Provincial Ischigualasto.
- Ley N° 7551(2004): Incentivos para Recuperación Tierras Áridas Degradadas.
- Ley N° 7556 (2004) y modificatoria N° 7753 (2006): Ley de Arbolado Público.
- Ley N° 7819 (2007): Código de Faltas. Régimen de Contravenciones.
- Ley N° 7838 (2007): Programa de Forestación Provincial

## **DIMENSION POLITICA**

### **Perspectiva objetiva**

- ✓ Objetivos de la política ambiental
- ✓ Presencia o ausencia de la lógica ambiental
- ✓ Incorporación de lo ambiental en la planificación del desarrollo
- ✓ Existencia y jerarquía de un organismo ambiental
- ✓ Vinculación y coordinación con organismos con competencia ambiental de otros niveles
- ✓ Coordinación entre diferentes dependencias del aparato administrativo estatal:
- ✓ Asignación presupuestaria
- ✓ Existencia de Programas, Planes y Proyectos ambientales: de generación municipal y/o por adhesión a programas nacionales
- ✓ Vinculación con organismos científicos
- ✓ Implementación de Educación Ambiental

- Papel de los actores en la gestión
- Relevamiento del plan de gestión y la normativa municipal vigente.
- Establecimiento de los ejes para la gestión
- ✓ Modalidad de toma de decisiones
- ✓ Articulación entre los órgano ejecutivo y legislativo municipales
- ✓ Relación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y mecanismos de participación:
- ✓ Participación de la sociedad civil sobre las decisiones y acciones de gobiern
- ✓ Comunicación con ciudadanía

**Perspectiva subjetiva:** Se analizaron las visiones de los funcionarios municipales respecto a:

- ✓ ambiente y desarrollo sustentable
- ✓ problemas ambientales que perciben:
- ✓ actores de la gestión ambiental
- ✓ opinión sobre la legislación:
- ✓ factores condicionantes de la gestión ambiental:
- ✓ perspectiva de los funcionarios:
- ✓ rol de los municipios en la gestión ambiental

## **CONCLUSIONES**

### FORTALEZAS

- Existencia de un organismo ambiental en la estructura organizativa, denominada *Área de Medio Ambiente*, la que en el organigrama real ha ascendido de jerarquía,



dependiendo directamente de Secretaría de Administrativo-Hacienda y Gobierno.

- Formulación de ejes para la gestión ambiental.
- Buena articulación entre los órgano ejecutivo y legislativo municipales.
- Existencia de vinculación y coordinación del municipio con organismos con competencia ambiental a nivel nacional y provincial: Secretaria de Medio Ambiente de la Nación; Subsecretaría de Medio Ambiente de la provincia.
- Coordinación con diferentes dependencias del aparato administrativo de la provincia: CFI; Subsecretaría de Trabajo; Dirección de Defensa del Consumidor; Dirección de Hidráulica.
- Implementación de Programas, Planes y Proyectos ambientales con dos modalidades:

a) por iniciativa municipal:

- forestación en algunas zonas; adecuación, limpieza y colocación de contenedores para RSU en espacios públicos; fiscalización, control y protección de flora y fauna autóctona en coordinación con la Subsecretaría Medio Ambiente de la provincia.

El municipio desarrolla continuidad en tareas referidas a: limpieza de espacios públicos/verdes, banquetas, orillas de ríos; educación ambiental; suministro de agua para consumo humano, animales y regadío

b) en referencia a programas nacionales:

- Programa Nacional Medio Ambiente: otorgamiento de becas para promotores ambientales y provisión de recursos financieros para adquisición de computadoras y otros insumos.

- Programa Nacional GIRSU (Gestión Integral de RSU) de la Secretaria de Medio Ambiente de la Nación; incluye el Programa provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (P.G.I.R.S.U.).
- Desarrollo de acciones de educación ambiental: charlas y campaña de concientización sobre arbolado público y uso racional de energía eléctrica. El municipio a través de acciones de educación ambiental está instalando en la sociedad cierta conciencia ambiental respecto a la preservación del ambiente, aunque solo referida a aspectos como cuidado de espacios públicos, forestación, recolección de RSU.
- Vinculación con organismos científicos:
  - con el INTA: proyectos sobre semillas de una especie de pasto (Buffel Graff).
- El municipio mantiene estrecha y fluida relación con el gobierno provincial, el que promueve al departamento, dándole relevante difusión a nivel nacional..
- Los funcionarios advierten la conveniencia de adoptar mecanismos adecuados de coordinación interjurisdiccional para hacer un uso más eficiente de los recursos a fin de mejorar la gestión en general.

## DEBILIDADES

- Si bien, en una primera lectura, se observa que predomina la noción de preservar el medio ambiente y los recursos naturales - oficialmente los objetivos del Área Medio Ambiente municipal están mencionado en el Documento Base – no se incorpora efectivamente la temática ambiental en la planificación de la gestión de gobierno. No se aprecian acciones concretas tendientes a lograr este propósito ni está incorporado realmente el concepto de *desarrollo sustentable* en la gestión; solamente se lo

menciona en las expresiones y discursos oficiales.<sup>24</sup>

- No se advierte la incorporación de lógica ambiental en la organización municipal ni se aprecia al interior de la misma pleno convencimiento sobre la temática ambiental, excepto algunas acciones del responsable del Área Medio Ambiente y del concejo deliberante.
- Se dispone de abundante y actualizada legislación (tanto a nivel nacional como provincial) sobre la protección del ambiente, la forestación y la recuperación de tierras áridas. Sin embargo, en algunos casos sin cumplimiento efectivo, sin reglamentación, o sin la homologación o refrendo correspondiente.

Las regulaciones ambientales municipales están más vinculadas a temas menores (RSU, forestación, educación ambiental, contaminación sonora) y no a cuestiones referidas al desarrollo sustentable ni a la desertificación. Por esta razón, podría expresarse que la normativa municipal es insuficiente y muestra una visión fraccionada del ambiente.

- No existe correspondencia entre la legislación y las acciones de los responsables de toma de decisiones. Se solicita la Declaración de Impacto Ambiental solamente a los nuevos emprendimientos referidos a la construcción de cabañas, restaurantes, etc.
- En referencia a la implementación de Programas, Planes y Proyectos ambientales:
  - sobre la problemática de la desertificación: el departamento no está adherido ni demanda a otros niveles de gobierno la inclusión a ningún plan de Lucha contra la Desertificación, como es el Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación que cuenta con apoyo de organismos internacionales como es PNUMA, que moviliza recursos financieros para frenar el avance de la desertificación. El

---

<sup>24</sup> Mención en *Turismo sustentable* y en los objetivos del Área Ambiental. Documento Base para el Análisis Territorial". 2009. Municipalidad de Valle Fértil. Pág. 24, 25, 26 y 27.

gobierno provincial tampoco realiza ninguna acción al respecto. Un agravante es que se formó la Asociación de Lucha contra la desertificación y se disolvió.

- en relación a programas nacionales, tales como PROSOBO (Programa Nacional de Bosques) no se han implementado ningún tipo de acción en el departamento
- A pesar del notable incremento de la recaudación tributaria, no es clara la situación de la asignación presupuestaria para el Área Ambiental, que no dispone del personal suficiente ni con los recursos financieros para un eficiente funcionamiento. Esta situación habla de la importancia real asignada al área y de su autonomía; esta dependencia financiera influye en la sostenibilidad de la gestión ambiental.
- No se aprecia suficiente conocimiento de los empleados municipales respecto a la estructura funcional ni de las relaciones de dependencia y jerarquía.
- Respecto al papel de los actores en la gestión: se usa modalidad tradicional de hacer política y de gobernar. La manera de toma de decisiones se centraliza entre Intendente y su equipo; fuerte presencia del Secretario Administrativo-Hacienda y Gobierno.
- Escasa participación de la sociedad civil sobre las decisiones y acciones de gobierno; el gobierno no promueve mecanismo de participación de la comunidad. No se aprecia la participación de OSC ambientalistas que propongan al gobierno municipal las problemáticas ambientales locales.
- Débil comunicación periódica y sistemática del gobierno con la ciudadanía sobre las decisiones y acciones de gobierno, que retroalimenten la gestión de gobierno.
- Hasta el momento, el gobierno municipal no ha implementado ningún tipo de acción tendiente a la intermunicipalización con otros gobiernos locales.
- Deficiente infraestructura informática (hardware, software e intranet) que dificulta la

comunicación de información al interior de la organización municipal. La precariedad en los medios de comunicación (señal intermitente para telefonía móvil, restringida conexión con Internet, señal televisiva limitada) y la carencia de Página Web dificultan la comunicación al exterior, con la comunidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

CERETTI, G.; GARCÍA, Z.; y otros. 2001. “La Gestión Ambiental del Estado en una región semiárida. El caso de la provincia de San Juan”. Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Facultad de Ciencias Sociales. UNSJ.

CORTÉS, Alberto. 2001. *Desarrollo sustentable, pobreza y calidad de vida*. En Revista mensual sobre actualidad ambiental N° 92 · ISSN 1409-214.

[www.ambientico.una.ac.cr](http://www.ambientico.una.ac.cr) ; [www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm](http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm)

DROMI, Roberto. 2000. “Ciudad Y Municipio”. Ediciones Ciudad Argentina. Bs. As.

DURAND, Luciano. 2009. “Variables para el análisis de los procesos de planificación estratégica de ciudades en Argentina”. IX Congreso Nacional de Ciencia Política.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. 2002. “Los Servicios Públicos Municipales”. Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Investigaciones Jurídicas. México.

GARCÍA DELGADO, SCHWEINHEIM y otros. 1998. “Políticas Públicas y Desarrollo Local”. FLACSO-CEI –IDR.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. 2003. “Servicios Públicos Municipales”. México.

-MURIEL, Rafael “Gestión Ambiental”. 2006. Revista *Espacio de reflexión y comunicación en Desarrollo Sostenible*. Año 3 No. 13. Bogotá. Colombia.

[upcommons.upc.edu/revistes/.../13\\_GestAmbientalRafaelMuriel\\_cast.pdf](http://upcommons.upc.edu/revistes/.../13_GestAmbientalRafaelMuriel_cast.pdf)

- PLAN GESTION INTEGRAL RSU de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la provincia de San Juan. 2006. Argentina
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), en su *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1996. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid),
- RIVERO VIVES, Oscar. 2001. "Introducción a la Ciencia Política como Ciencia del Estado". Litográfica El Mundo. San Juan. Argentina
- SAIN, M. 2007. "Notas de Ciencia Política". Universidad Nacional de Quilmes. Bs As.
- ZEBALLOS DE SISTO, María Cristina. 1999. "Las evaluaciones de impacto ambiental en la ciudad de Buenos Aires" Ley N° 123. Serie de textos legales.Ugerman Editor. Bs..As

#### PÁGINAS WEB:

<http://www.rds.org.co/gestion> (consultada 24/07/10)

[proyectocic@yahoo.com.ar](mailto:proyectocic@yahoo.com.ar) ; [rmferioli@yahoo.com.ar](mailto:rmferioli@yahoo.com.ar)

<http://www.rds.org.co/gestion> (consultada 24/07/10). RED DESARROLLO SOSTENIBLE DE COLOMBIA.

#### DOCUMENTOS:

- DOCUMENTO BASE DE ANÁLISIS TERRITORIAL.2009. Municipalidad V. Fértil.
- DOCUMENTO "Sistema de Gestión Ambiental Municipal" (2000). Ministerio de Medio Ambiente de la República de Colombia. Tomo I y II. Opciones Gráficas Editores. Bogotá.
- DOCUMENTO "Gestión y Políticas Públicas". 2001. Memoria del Congreso *Gobiernos locales: el futuro político de México*. [www.allbusiness.com/professional.../839237-1.html](http://www.allbusiness.com/professional.../839237-1.html); [www.iglom.iteso.mx/](http://www.iglom.iteso.mx/)