



## **PROYECTO: *DESARROLLO DE UNA OFICINA DE GESTIÓN AMBIENTAL***

### **EQUIPO DE TRABAJO**

#### **Responsable del Proyecto**

Lic. María Cristina BARBOSA

#### **Integrantes del Equipo**

Asistencia Técnica: Lic. Laura L. ORTEGA

Pasante: Sr. Gustavo A. AGÜERO

### **Introducción**

Como consecuencia del proceso de globalización y reforma del Estado, a lo que se suma el proceso de descentralización, durante los últimos quince años, los municipios han debido asumir nuevas competencias que antes desempeñaban o correspondían a las jurisdicciones nacionales y provinciales.

El proceso descentralizador encontró a los municipios sin las estructuras administrativas y las capacidades institucionales para enfrentar los nuevos desafíos, entre ellos la falta de recursos económico-financieros se puso en evidencia cuando se incrementaron las demandas locales ante la “nueva cuestión social”, como empleo, salud, educación y ahora, más evidente, los problemas ambientales.

Con la sanción de la nueva Constitución Nacional, se ratificó que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincia y, también, se consagraron nuevos derechos y garantías como los contenidos en los artículos 41 y 43 referidos al derecho que tienen todos los ciudadanos de gozar de un ambiente sano y equilibrado y apto para el desarrollo humano y la obligación de preservar los recursos naturales.

Los municipios frente a las nuevas funciones, a la sanción de la Constitución Nacional y a las normas provinciales que regulan la temática ambiental, no podían ni pueden actualmente estar ajenos a estos temas, tan caros a la sociedad y que hacen a la preservación de la vida del hombre y su hábitat.



Aún cuando en la provincia existe una profusa normativa que corresponde a este tema, se hace imprescindible que los municipios tomen intervención de forma proactiva en la defensa de los recursos y de los ambientes locales. De ahí, se desprende la necesaria articulación y vinculación sostenible entre todos los actores, destacándose la participación de los vecinos y, activando los mecanismos de información y educación ambiental. A esto se adiciona la necesidad de sancionar normas municipales que acompañen este proceso, lo ayuden en la gestión ambiental y sean su sustento legal.

Ahora bien, es necesario acomodar y preparar las estructuras organizativas y el recurso humano para lograr conciliar el crecimiento económico del territorio con las demandas de la sociedad por un ambiente sano y equilibrado. Al municipio le corresponde arbitrar en este juego de intereses velando por el bien común. Entonces, la unidad organizativa que aquí se propone servirá de herramienta que permita al gobierno municipal tomar decisiones concertadas e implementar la Política Ambiental que deberán definir con la participación y consenso de la ciudadanía y demás actores en juego.

Asimismo es de destacar, por un lado, la voluntad política de llevar adelante un Plan de Protección Ambiental, de modernizar su estructura orgánico-funcional y, la predisposición del recurso humano ante estos temas ya que integran esa comunidad.

En segundo lugar, los actores de otras esferas de gobierno que tienen incidencia en el territorio demostraron interés de ser partícipes en la definición de la Política Ambiental para San Carlos; y, por último -como se observó en los hechos de protesta por la posible explotación minera- se cuenta con una comunidad preocupada y comprometida por la preservación de los recursos y el medio ambiente y que desea compatibilizar estos objetivos con el crecimiento económico del departamento.

Finalmente, quisiéramos agradecer en primer término, la participación de la Lic. María Belén Levatino en la etapa de formulación de este proyecto. Asimismo, reconocer el aporte brindado por el personal municipal, en especial a las Sras. Responsables de Personal y Despacho,



destacando también la predisposición de los distintos entrevistados tanto del municipio como demás organismos y actores; entre ellos Señor Secretario de Gobierno Prof.: Enrique José González; Señor Director de Vivienda, Planificación y Ambiente, Ing. Enrique Adarvez; Señor Director de Inspección Gral. y Patentes de Comercio, Sr. Paredes; Señora Directora de Acción Social, Sra. Estela Guiñazú; Jefa de Dpto. de Transformación y Desarrollo, Lic. Graciana Poloni; Jefe de Entidades Intermedias, Sr. Elías Derrache.

Señores Concejales del Departamento, Sr. Omar Sorroche, y al Sr. Vittorino Giusti.

Por otro lado, también manifestamos nuestro agradecimiento a las siguientes personas entrevistadas: INTA Subdelegación San Carlos, Sr. Ricardo Piccolo; Departamento Gral. de Irrigación (La Consulta) Sr. Silvestre Tagarelli, Subdelegado de Contaminación; Sociedad Rural, Sr. Mario Leiva, y a la Dra. Claudia Villanueva.

## **Primera Parte**

### **A. Marco Teórico**

En la década de los noventa, las políticas macroeconómicas que privilegiaron el rol del mercado como asignador de recursos, disminuyeron la intensidad de la presencia del Estado en sectores básicos, generando desinversión en servicios como el agua, saneamiento o manejo de residuos, empeorando en última instancia la calidad de vida de la población.

Esto es sólo uno de los tantos efectos provocados por el proceso de reforma del Estado, es decir, el Estado mínimo ausente en las políticas públicas y, entre ellas, las ambientales a pesar de la sanción de los nuevos derechos en la reforma constitucional de 1994.

Conjuntamente con este proceso, se produjo una fuerte transferencia de funciones hacia el mercado (a través de las políticas de privatización y desregulación económica), hacia el nivel regional (con la constitución de espacios supranacionales como el Mercosur), hacia adentro del aparato estatal (a través de las políticas de reforma administrativa, reducción y profesionalización del personal estatal), hacia la propia sociedad (por la delegación de la gestión operativa a organizaciones comunitarias y barriales de diversos programas sociales) y especialmente, hacia los Municipios a través de la transferencia - de hecho y de derecho- de



funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacional y provincial (Arroyo, 1997).

Este traspaso evidenció las dificultades en la mayoría de los municipios argentinos, no siendo excepción los municipios mendocinos. La debilidad institucional histórica de los municipios se manifestó crudamente en este período, en algunos casos hasta con reclamos sociales violentos por empleo, seguridad, justicia, temas ambientales, demandas reorientadas ahora a la instancia local. Debíó efectuarse una formal y real asignación de poder y establecer una correspondencia biunívoca entre la descentralización territorial de competencias y los recursos previstos normativamente.

Así, respecto de la descentralización del poder, la consagración de la autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994 y en la mayor parte de las constituciones provinciales, así como la instrumentación de la autonomía institucional a través de la sanción de varias cartas municipales, marcan el rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de los municipios, aunque en la provincia de Mendoza no se ha producido una reforma constitucional y por ende tampoco se ha producido el reconocimiento formal de la autonomía institucional.

Pero esta situación puede volverse en contra de los municipios si no se desarrolla armónicamente con otros factores. Si ahora el municipio es objeto de nuevas demandas sociales que no se corresponden ni con sus competencias ni con la tradición municipalista argentina, y simultáneamente accede a un porcentaje reducido de los recursos públicos totales; y si la posibilidad de financiar sus gastos con recursos propios sigue descendiendo y se convierten en crecientes tomadores de créditos, el municipio protagonizará un deterioro real de su autonomía, respecto de su comunidad, de los gobiernos provinciales y de los acreedores (Iturburu, 1999).

No debemos olvidar que la combinación de reforma del Estado y globalización acentuó no solo una dinámica novedosa en los gobiernos locales con mayores competencias sino también



con una mayor evaluación por parte de la sociedad. El gobierno local aparece como “refugio” de la política frente al economicismo y el desinterés que prima en la esfera nacional. Además, la cada vez más creciente intervención del municipio en la nueva cuestión social lo lleva a una situación que se hace más compleja pues emergen nuevas cuestiones como la seguridad, ambiente, empleo, que ingresan en la agenda (García Delgado, 1997). Por tanto el municipio se convierte en el receptor directo de la protesta ciudadana (Herze, 1997).

De manera que, constituyen problemas a resolver la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales especialmente en la formulación e implantación de programas que brinden respuestas a las demandas de la población y, por otro lado, debe enfrentarse a la creciente localización de las demandas de los ciudadanos. Para la sociedad es cada vez más complejo evaluar la gestión nacional, mientras que le resulta más fácil evaluar los elementos para medir la gestión local (Arroyo, 1997).

#### B. Las nuevas competencias municipales en materia ambiental

Los temas ambientales están siendo comprendidos por la sociedad y, cada vez más cada uno de nosotros va asumiendo responsabilidades que le competen en la conservación del medio ambiente.

Pero, ¿qué es el ambiente? todos tenemos una percepción intuitiva, lo asociamos con el entorno en que nos toca vivir, pensamos en los recursos necesarios para la existencia. Asimismo, recibimos desde los medios, diversa información que nos lleva a evocar sensaciones ligadas con el ruido de los colectivos, emanaciones tóxicas, contaminaciones en cursos de agua, residuos industriales, contaminación en mares (manchas de petróleo) y la lista puede ser extensa.

Entonces, el tema ambiental es vasto. Sin embargo, dada la cantidad de información que circula y a la cual nos vemos sometidos, es conveniente realizar algunas precisiones conceptuales, a saber:



**Ambiente** es un conjunto de elementos naturales, artificiales o creados por el hombre, que posibilitan la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.

**Ecosistema** es una unidad básica de interacción de organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un determinado espacio. Todo esto nos conduce a una idea de equilibrio que cuando se rompe produce consecuencias negativas y muchas veces irreparables para la vida del conjunto.

**Recursos Naturales** son bienes que se encuentran en la naturaleza, que le sirven al hombre, pero que éste aún no ha transformado. Constituyen elementos esenciales del ambiente y por ende de todo ecosistema.

El **Desarrollo Sostenible y Sustentable** se refiere a la acepción adoptada por los organismos internacionales en general es la de “desarrollo sostenible”. Sin embargo, algunos autores diferencian este concepto del de “sustentabilidad”. Por sustentable consideran al equilibrio que debe existir entre las variables: crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental. Por sostenido entienden que el equilibrio sustentable no debe decrecer en su calidad o nivel, por el contrario debería incrementarse sostenidamente en el tiempo.

La naturaleza es la base de sustentación del desarrollo y la sostenibilidad del territorio se alcanza por medio de la conciliación de los diferentes usos y actividades de la Sociedad, resguardando la misma base que los sustenta, los recursos naturales, por lo que se hace imprescindible contar con un marco legal e institucional que establezca pautas sobre jurisdicciones, competencias, derecho de propiedad, externalidades, etc., y mecanismos de regulación y control.

Su regulación jurídica fue realizada primero por el Derecho de los Recursos Naturales, los ordenó de manera individual en función de sus usos posibles. Luego aparece el Derecho Ambiental como consecuencia de la necesidad de conservar el ambiente. La legislación que se



derive de esta rama del derecho tenderá a evitar la contaminación, la degradación, el agotamiento de dichos recursos.

Todo lo vinculado con la protección del medio ambiente hace necesariamente referencia a la búsqueda del bienestar general, la salud y la seguridad de la población. De ahí que la incorporación de la temática ambiental viene a constituirse como una especie de puente integrador entre dos aspectos fundamentales de la gestión municipal: la planificación del espacio y el estudio de los efectos que las actividades humanas producen en dicho espacio.

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales.

Estos temas, de los cuales los ciudadanos y vecinos son más concientes cada día han traído como consecuencia que el Estado municipal se haga cargo de nuevas problemáticas ambientales. Involucrarse en estas nuevas tareas y funciones ha llevado a las administraciones locales, en más de una oportunidad, a verse involucrados en complejos conflictos ajenos a sus competencias y con escasos recursos económicos, financieros, tecnológicos, humanos, etc. y así disminuir los niveles de conflictividad que sobrecargan el sistema político local.

El municipio está mostrando ser una unidad administrativa sumamente apta para la gestión ambiental participativa. Esta instancia es receptora directa de las demandas de calidad ambiental de la población y al mismo tiempo reúne en sí las funciones de planificación, ejecución y control [1].

Existe una gran variedad de medidas ambientales en todos los niveles de gobierno, cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad ambiental.

---

[1] COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE ( CEPAL). Revista N° 41. "Elementos para una política ambiental eficaz", Bustamante, María Inés; Torres, Santiago. Santiago de Chile, Agosto 1992.



Los municipios se están revitalizando, la reforma constitucional contribuyó a este proceso pero también han hecho su aporte los cambios que se han venido generando a nivel político (profundos procesos descentralizadores) y económico.

*“El proceso de globalización económica, la reforma del Estado Nacional, el aumento de la complejidad, el cambio de dirección de las expectativas de la sociedad local (con demandas ahora dirigidas al nivel de gobierno más inmediato) y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local, se constituyen en nuevos problemas y desafíos para la gestión de los municipios argentinos” [2].* En consecuencia, los municipios deben ir incorporado a sus respectivas agendas de trabajo políticas ambientales.

Hay una variada cantidad de problemas ambientales que tradicionalmente se han dejado en manos de los municipios.

- ♦ Desechos sólidos: reducción en origen, generación, recolección, transporte, transferencia, procesamiento y disposición final, tanto de los domiciliarios, patógenos y peligrosos.
- ♦ Contaminación de la atmósfera: fuentes móviles y fuentes fijas.
- ♦ Control del uso del suelo: planificación urbana, zonificación, ha contribuido, de alguna manera con el ordenamiento territorial, más allá de no contar con una ley provincial.
- ♦ Control de la contaminación del recurso hídrico: a través del control de los efluentes líquidos domiciliarios e industriales.

La falta de control, fiscalización y regulación ha contribuido a procesos de:

- ♦ Degradación de suelos y avance de la desertificación;
- ♦ Pérdida de la diversidad biológica;
- ♦ Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales externos;
- ♦ Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado;
- ♦ Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales.
- ♦ Deterioro de la calidad del aire;

---

[2] ITURBURU, Mónica S: MUNICIPIOS ARGENTINOS, Documento de Trabajo, INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) Buenos Aires, Mayo de 2001, pag. 37.



Teniendo en cuenta las nuevas demandas y tareas ambientales a resolver por el municipio, sería necesario revisar aquellos aspectos relacionados con la **capacidad del Estado** para llevar adelante una gestión eficiente, tanto en la solución a las demandas coyunturales como en la planificación y concreción de políticas públicas estratégicas.

### **Capacidades Estatales o Institucionales**

Entendemos por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Se visualiza la capacidad estatal como expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general.

Esta capacidad se manifiesta en los distintos ámbitos de intervención estatal, provincial, local, en sus aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos.

La capacidad estatal no debe ser limitada a los aspectos técnico–administrativos “puertas adentro” del aparato estatal sino que implica la inteligente articulación de los aspectos técnicos con la dimensión política. La vida política no opera en el vacío. Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos o se negocian intercambios de recursos, están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados que denominaremos “marco institucional”. Este marco proporciona la estructura de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar; facilita la comprensión de las potenciales rutas de acceso por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan; los unos requieren del otro. La interacción de los actores sociales es afectada, entonces, por las reglas y las instituciones por las cuales actúan.

Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política en que se procesan intereses e ideologías internas y



externas al entramado organizacional estatal. En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas.

### **Capacidad Administrativa**

La capacidad estatal no se limita al aparato organizacional ni a sus cuadros técnico-burocráticos. En tanto, la capacidad administrativa tendría relación con eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales. Es decir que se manifiesta en organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, con base en el mérito y con incentivos materiales y simbólicos que son necesarios.

Conviene no perder de vista que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional y que se define a partir del entrecruzamiento del Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica.

En suma, la construcción de las capacidades desde la óptica institucional, sea para reformar o sea para gestionar/implementar, no puede estar desvinculada de cuestiones más amplias, propias de la perspectiva de relación entre las diversas esferas que articulan lo político con lo administrativo en un determinado contexto socio-económico e internacional.

### **Capacidad Política**

Entonces, la “capacidad administrativa” es condición necesaria pero no suficiente. Se requiere también lo que se denomina aquí “capacidad política”. Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas.



Así, institucionalidad e involucrados en la gestión pública emergen estrechamente ligados, ya que son los individuos y grupos específicos los que despliegan sus estrategias particulares - guiados por sus intereses e ideologías y haciendo uso de sus recursos de poder- en la lucha por dar dirección a la intervención del Estado. El concepto de “conectividad externa”, permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine la capacidad administrativa con la capacidad política.

De la argumentación precedente se deriva la idea de que la “capacidad estatal” constituye un bien escaso, que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional.

### C. Política Ambiental

En 1994 se sancionó la reforma de la Constitución Nacional y se incorporó la temática ambiental en el art. 41. Nace un nuevo derecho humano, aquél que le reconoce al hombre el acceso a un medio ambiente sano y equilibrado. Esta cláusula tiene numerosas consecuencias en el campo del derecho y del gobierno de las sociedades modernas. Importa para el Estado asegurar las condiciones ambientales que les permitan a las personas gozar de este derecho. Se les confiere a las personas un lugar en el gobierno de los asuntos comunes a través de nuevas formas de participación y acceso a la información pública, lo cual implica una cuota más amplia de control en los asuntos de gobierno.

La incorporación de esta temática en la Constitución Nacional y la toma de conciencia por parte de la sociedad, entre otros motivos, han llevado a los municipios a delinear políticas ambientales en su gestión.

Entiéndase por Política Ambiental al “el conjunto sistemático de fines y objetivos adoptados por las autoridades con normas de gestión y organización que determinan la propiedad, el uso,



la preservación, la recuperación del ambiente en un ámbito geográfico y político determinado y, que condicionan y determinan de algún modo el comportamiento de las personas, las empresas y las propias reparticiones públicas”.

Su objeto es la determinación del ambiente deseado y posible por parte del poder público en un lugar y momento dado. La Legislación Ambiental es la expresión normativa en que se plasma esa política. La Administración Ambiental es la respuesta institucional, ya sea creando órganos o reorganizando los existentes para ejecutar la decisión política. Y la Gestión Ambiental es la ejecución misma; es la acción aquí y ahora [3].

La **Gestión Ambiental** está vinculada con la política, la legislación, la administración y la planificación del ambiente, configura el momento en que el derecho se aplica y se hace vigente. Es la forma o el modo en que se manifiesta la administración, es su consecuencia. Sin gestión la administración está vacía de contenido, la gestión es la acción y el efecto de administrar, es decir, hacer diligencias y cumplir actos conducentes a una finalidad, es una actividad que consiste en tomar decisiones y ejecutar acciones (Mathus Escorihuela, 2006).

Si los recursos naturales deben ser usados racionalmente porque son de utilidad pública, de interés general, es decir que pertenecen a toda la sociedad, entonces el Estado tiene la obligación de regular las diferentes actividades y sobre todo aquéllas que impactan negativamente o deterioran los recursos naturales. Ello debe ir acompañado de la adopción de normas administrativas que regulen el ejercicio de esas actividades.

Ahora bien, respecto del poder de policía para la protección del medio ambiente se verifica un caos normativo dado que coexisten leyes, ordenanzas, reglamentos, etc.; en donde se ven involucrados organismos gubernamentales que responden a las esferas nacional, provincial y municipal. “No se cuenta con un sistema legal orgánico de defensa integral del medio ambiente” [4]. El

---

[3] MATHUS ESCORIHUELA, Miguel y otros., Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Editorial, ARTES GRAFICAS UNION, Mendoza, marzo 2006. Página 41.

[4] BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Derecho Ambiental; Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1995.



Estado ejerce esta potestad regulando el uso del suelo, agua, fauna, bosques, minerales, etc., o sea que utilizando el poder de policía ejerce la función de control y vigilancia.

En nuestra Provincia, a pesar de poseer una cultura de oasis, donde el recurso hídrico es de vital importancia; oasis que se han formado a los costados de los principales ríos generando la concentración de la vida política, social y productiva. Respecto de los problemas ambientales su base recae principalmente en los desequilibrios territoriales, manifestados en una concentración económica y demográfica. Esta concentración es típica de los asentamientos de las zonas áridas y semiáridas con recursos limitados de agua y suelo. El crecimiento acelerado de los últimos años y las expectativas de la población en cuanto a desarrollo provincial hacen que sea necesaria la implementación de un modelo que conlleve un uso más racional de los recursos, un sistema más equilibrado espacialmente y más equitativo socialmente.

Por otro lado, anteriormente afirmábamos que nuestro país cuenta con una legislación ambiental dispersa, multijurisdiccional, poco ordenada, creando crisis de competencias; donde se verifica la superposición de funciones y jurisdicción de los organismos nacionales entre sí y con los provinciales, mezclando lo técnico con lo político.

Actualmente y a pesar de que el Estado mendocino en el año 1989 con la creación del Ministerio de Ambiente, Urbanismo y Vivienda asumió en su derecho positivo la responsabilidad de preservar el ambiente, hasta el día de hoy no ha podido definir una verdadera Política Ambiental para la provincia ni ha generado mecanismos eficientes de articulación interinstitucional con los municipios.

Existen diferentes leyes y sus respectivas reglamentaciones que son aplicadas en el ámbito municipal, entre ellas podemos mencionar algunas como la Ley N° 1.079 Orgánica de Municipalidades, Ley N° 5.961 de Preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, Ley N° 5.970 Residuos Urbanos, Ley N° 5.491 de Sustancias que agotan la capa de ozono, Ley N° 5.100 de Preservación del Recurso Aire en adhesión a la Ley Nacional N° 20.284. Sin embargo, también en la Provincia se observa un desorden en materia legal,



administración y gestión ambiental. Superposición y concurrencia de funciones y organismos, tales como: Departamento General de Irrigación, EPAS (Ente Provincial del Agua y de Saneamiento); Dirección de Saneamiento y Control Ambiental (MAyOP); INTA, Obras Sanitaria Mendoza S.A. (OSM); Cooperativas; EDEMSA, entre otras.

Ahora bien, en el caso municipal podemos encontrarnos con las siguientes realidades:

- ♦ Municipios que abordan la temática y sancionan ordenanzas y/o crean unidades destinadas a abordar el tema medioambiental con responsabilidad, ya que tienen asentadas industrias, o poseen recursos naturales que no son aprovechados, o porque sufren algún daño ecológico o porque inician campañas, por ejemplo, en relación con los residuos, explotación minera, de hidrocarburos, etc.
- ♦ En otras comunas crean los organismos porque se los requiere la opinión pública o algún movimiento ecologista en la zona, aunque sin mayor convencimiento y, por lo tanto, sin trascendencia;
- ♦ Otros municipios aún ignoran la dimensión ambiental y tienen subsumida la temática dentro de otra Dirección o Secretaría como serían Planificación Urbana, Obras y Servicios Públicos o salud.

Lo importante es que el municipio es el núcleo primero del ejercicio del poder de policía y debe estar preparado para ello con personal idóneo y organismos competentes. Su rol es el de ejercer el poder de policía en cuanto a las normas aplicables dentro de su jurisdicción y el de verificar el cumplimiento de las provinciales y nacionales.

#### D. Política Ambiental en el Ámbito Local

A partir de la crisis de los modelos basados en el Estado prestador de servicios y productor de bienes, se replanteó un accionar tendiente a recuperar las funciones esenciales de contralor: al tiempo que se incorporó la necesidad de abordar la responsabilidad por la gestión ambiental.



La cuestión ambiental, como hemos afirmado, ha adquirido relevancia en cuanto al adecuado manejo de los recursos naturales y a la protección del ambiente.

La responsabilidad que tienen los gobiernos locales en la defensa, conservación y mejoramiento del medio ambiente local pasa fundamentalmente por promover la participación y responsabilidad de la comunidad local. Tradicionalmente los municipios se han limitado a la prestación de servicios básicos pero a partir de los procesos de descentralización y también por la fuerte corriente ambientalista y las acciones en pro del desarrollo sostenible, los municipios han comenzado a jugar un nuevo papel especialmente en el campo de la gestión ambiental.

La principal motivación está dada por enfrentar problemas ambientales específicos que afectan a una comunidad. Esto ha hecho que los municipios deban reorganizarse internamente para cumplir nuevas funciones. En este contexto podemos destacar algunas fortalezas y debilidades de los municipios:

### **Fortalezas de los Municipios**

- .- son instituciones que están en contacto directo con la comunidad local y a quienes primero recurren los habitantes del lugar.
- .- tienen instrumentos formales para regular iniciativas y darle permanencia a las propuestas a pesar de los cambios de gobierno.
- .- pueden incrementar sus capacidades para lograr una coordinación con instituciones ambientalistas a fin de abordar conjuntamente los problemas del entorno.
- .- las iniciativas locales de gestión ambientalista son recibidas en los ámbitos de poder superiores.

### **Debilidades de los Municipios**

- .- Hay duplicidad de funciones y competencias con otras instancias de poder.
- .- El aporte económico municipal es insuficiente para realizar acciones ambientales.



.- El diseño de políticas ambientales es poco eficiente y efectivo [5].

La Gestión Ambiental tiene escasa presencia en las propuestas de los gobiernos locales y en consecuencia escasa asignación de recursos económicos y financieros.

También podemos afirmar que existe una visión sectorializada de los problemas ambientales. La articulación de la gestión ambiental a nivel intergubernamental e incluso dentro de los propios gobiernos locales es débil o bien no existe. Esto genera dispersión o duplicación de actividades, esfuerzos, recursos, etc. Muy variados pueden ser los objetivos de las relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se suman nuevos roles de promoción del desarrollo integral humano. Además se está profundizando una tendencia mundial hacia la descentralización, como creadora de espacios de participación, eficacia, control y libertad lo que complejiza aun más la situación.

Sin embargo, la atención de los problemas ambientales locales depende de la promoción y efectivización de la participación ciudadana y no, necesariamente, de una nueva legislación. Cuando el ciudadano comprende (para ello es fundamental que esté informado) internaliza conductas ambientales y en consecuencia protege el medio ambiente, se interesa en participar y promover igual conducta en los demás.

Entonces, los municipios deben superar una serie de dificultades (limitaciones financieras, falta de capacitación en sus funcionarios, desorganización, falta de participación ciudadana) que amenaza los procesos y sistemas municipales y, la credibilidad de sus gestiones particularmente en relación a la gestión ambiental.

Municipios, instituciones estatales y sociedad civil deben encontrar nuevas fórmulas de co-gestión de los temas ambientales. Se requieren estrategias concertadas interinstitucional e inter-comunalmente mediante el estímulo a la participación ciudadana organizada, donde el

---

[5] CHAVES, Silvia: “Fortalezas, debilidades y lecciones de la gestión ambiental municipal”. CEDARENA, Centro de Derechos Ambientales y de Recursos Naturales.



papel coordinador debería ser, en principio, desempeñado por los municipios. Es decir, sería conveniente la institucionalización de la Gestión Ambiental local definiendo e identificando las autoridades ambientales, sus funciones, competencias, etc. Fortalecer la capacidad institucional de los municipios (recursos humanos, técnicos, tecnológicos, acceso a la información, banco de datos, articulación interinstitucional, etc.) para lograr una adecuada Gestión Ambiental.

La Política Ambiental y las estrategias ecológicas del municipio no deben ser vistas como una estrategia coyuntural destinada a resolver un problema local, sino interpretadas como una manera de mirar a la sociedad desde una nueva perspectiva siendo parte fundamental de las políticas generales de desarrollo.

Es necesario elaborar Políticas Ambientales tendientes al fortalecimiento del equilibrio territorial, planes de obras públicas a fin de integrar espacios territoriales y lograr un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, todo lo cual redundará en beneficio de la promoción económica y la atracción de inversiones.

Las Políticas Ambientales deben ser un compromiso social, tendientes a acrecentar las potencialidades naturales y deben ejecutarse con la colaboración del sector científico y tecnológico y la participación social de la comunidad.

Los gobiernos locales estarían abriendo espacios para una participación ciudadana en la gestión ambiental. Sin embargo, se deberían perfeccionar los mecanismos de participación para la gestión, ya que no solamente deberían recibir la opinión, sugerencias y/o reclamos de la ciudadanía sino que deberían articular estrategias de participación y gestión ciudadana” [6].

La preservación del medio ambiente acoplada al concepto de desarrollo nos pone frente a dilemas muchas veces muy difíciles de resolver. Los municipios son los inmediatos referentes, a sus autoridades les compete la ingerencia en la gestión del ambiente. Es importante la

---

[6] Documento elaborado por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. B.I.D.- P.N.U.D.  
Centro Universitario - Ciudad - Mendoza - Argentina  
[ica@uncu.edu.ar](mailto:ica@uncu.edu.ar)



solución de problemas ambientales en el ámbito de su generación. Los Municipios vienen a constituirse en una comunidad ideal para la participación y la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable. Esto es así pues cuanto más pequeños son los grupos, sus miembros están más al tanto de los problemas que se suscitan, están más involucrados en los mismos y por esa misma razón tienen mayor interés en colaborar en su solución. El Municipio, por sus dimensiones y por la relación de proximidad que se da entre su población y las cuestiones a resolver, posibilita una mayor y más espontánea participación de sus habitantes en los asuntos públicos.

Los municipios tienen la misión de garantizar el derecho de los habitantes a gozar de un medio ambiente equilibrado y armonioso, preservando los sistemas naturales, protegiendo el paisaje y los recursos naturales, ejecutando todas las actividades necesarias en relación con el medio ambiente, la higiene, la salubridad y la seguridad y propiciando una dinámica socio-económica que favorezca el desarrollo espontáneo de comportamientos respetuosos con el medio ambiente y compatibles con el desarrollo sustentable.

#### E. Participación

Existe un amplio consenso a nivel local respecto de la importancia de la participación social de cara al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas. Forma parte de este consenso el convencimiento de que la participación social contribuye a la existencia de una sociedad civil “densa”, con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública. Sin embargo, es también un juicio de consenso la inexistencia de acuerdos mínimos acerca de a qué se hace referencia con el concepto de participación o cuál es la participación deseada.

Se evidencia un declarado discurso participativo a nivel de autoridades y de propuestas gubernamentales, sin embargo, generalmente el anhelo participativo no encuentra contenidos claros y, por lo tanto, no se traduce en prácticas participativas.



Estas ambigüedades y confusiones, el desfase entre lo que se vive y lo que se anhela, tiene como explicación, entre otras, no sólo un mundo de incertidumbre y cambio, sino la ausencia de mapas cognitivos para nombrar lo que vivimos y, en cierta forma, controlar, conocer y poder anticipar, el constante movimiento (Lechner, 1998). La ausencia de estos mapas que hagan inteligible la realidad afecta a las personas y también se expresa entre los tomadores de decisiones y políticos, que ofrecen una confusa oferta que enfatiza una vocación democrática y participativa pero que no siempre logra instrumentar esta vocación en medidas y políticas.

Interrogarse acerca de la participación ciudadana en asuntos de interés público equivale a preguntarse acerca de la forma en que se ejerce la ciudadanía y se pone en marcha la estructura de derechos y deberes de las personas frente al Estado.

La participación ciudadana en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de diversos programas.

El papel del ciudadano no se debería limitar solamente a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Entonces, se convertiría, el ciudadano, en un agente activo de las políticas, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte.

La participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la priorización de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad. La participación ciudadana “ideal” sería aquella en la que los sujetos de las políticas, entre ellas la ambiental, **se sienten parte** y **colaboran en el diseño, gestión y control** de los programas y en la cual, este proceso les genera habilitación, experiencia y capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes.



De esta forma, se comienza a legitimar la participación ciudadana de los destinatarios de las políticas públicas, entendida como una forma de responsabilización y contribución que se expresa en el aporte de recursos materiales y humanos a los programas.

Facilitan la participación ciudadana en políticas públicas una estructura de gobierno democrática y descentralizada, una comunidad informada de sus derechos y de la oferta pública existente, una trayectoria y experiencia previa de participación, una red de organizaciones de la sociedad civil, etc.

Por el contrario, obstaculizan la participación una cultura estatal centralista y burocrática. Una lógica funcionaria que enfatiza las definiciones adoptadas por los técnicos y que desconfía de las capacidades de la comunidad, la ausencia de mecanismos participativos en el diseño de programas, una institucionalidad y una normativa jerárquica centrada en los procedimientos y no en los resultados, la pasividad o desinterés de la comunidad por incorporarse a programas o instancias participativas, etc.

Una Política Ambiental auténticamente participativa incorpora a las personas con iniciativa y responsabilidad, lo que es distinto de considerarlas como usuarios que “participan” en base a cursos de acción controlados y preestablecidos por otros.

En otras palabras, el Estado necesita de la participación ciudadana en las políticas públicas para poder cumplir sus propósitos de gestión pública, para fortalecer la democracia y como canal que contribuye a robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por otro lado, en cuanto a las demandas sociales sobre preservación del hábitat se piensa que el Estado municipal tendría un poder de decisión limitado. Los espacios en los cuales podrían resolverse los asuntos de interés público se diversifican de modo que el ejercicio del poder se haría menos visible generándose la sensación de estar a merced de poderes ocultos frente a los cuales la posibilidad de réplica (voz) es remota.



No obstante, cada vez que se enfrentan problemas ambientales, se demanda prioritariamente al Estado Municipal para que intervenga y resguarde los derechos de los afectados. Las personas siguen depositando parte de sus esperanzas en él por ser la organización política más cercana a la población. Como se observó en los recientes acontecimientos de las pasteras y, en el caso específico del Departamento con relación a las protestas de los vecinos ante la posibilidad de explotación minera. Además, se detecta una creciente concientización social y un énfasis de lo ambiental en el interés de la comunidad para proteger su entorno.

El gobierno municipal, hoy, trasciende un rol subsidiario y busca fortalecerse en cuanto a la participación en los aspectos políticos, económicos y sociales, ya no se limita a un papel pasivo, sino que procura convocar a la participación y movilización de recursos en torno a las demandas y expectativas de su comunidad, ya que es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, es la organización política que mejor conoce sus necesidades, es el espacio público adecuado para canalizar y promover la participación ciudadana, en suma es quien está mejor preparado para relevar, comprender, diagnosticar, planificar y ejecutar las acciones más convenientes en pos de una mejor calidad de vida para su gente (Nuevas visiones para los municipios, Cuadernos IFAM, 1998, pags. 17 y 18).

Por ello, es preciso garantizar todas las formas de participación a fin de lograr el fortalecimiento y modernización de las instituciones locales y de este modo un desarrollo humano integral.

El escenario local es propicio para la participación y el municipio es el órgano de participación política de los ciudadanos en sus intereses inmediatos, por lo tanto, es el mecanismo por el cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales, se canalizan las aspiraciones sociales equilibrando los poderes políticos y económicos con los intereses de la población y su calidad de vida.

Los gobiernos municipales deben ser una alternativa para la canalización y solución de conflictos sociales, por encima de movimientos oportunistas o fenómenos mediáticos, por lo



cual requieren de participación, de fiscalización de la administración, en un marco de legitimidad de las autoridades y de capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.

Por otro lado, se deben analizar y utilizar los mecanismos de participación ciudadana y de vinculación con la comunidad, lo que garantizará la interacción entre pueblo y gobierno. Esto permitirá lograr una sociedad más participativa, que señala aciertos y marca errores; que exija a quienes ha legitimado y confiado en su representatividad, en que utilicen técnicas actuales de comunicación e información que les permita ser parte en el debate de los temas comunitarios. En este contexto, los cuerpos deliberativos del municipio no deben estar ni ausentes ni ajenos a estos procesos. Los concejales deberán tener un rol más ejecutivo, más dinámico, que los posicionen de cara a la gente y que les signifique tomar decisiones acertadas, oportunas y eficientes. Es por ello que estos deberían propiciar métodos tendientes a optimizar mecanismos de participación ciudadana a fin de garantizar la eficacia en las acciones de gobierno y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Como sabemos, la participación requiere de instrumentos para sumarse a la gestión local. Uno de estos instrumentos puede ser la discusión participativa, concebida como un proceso de información a la ciudadanía, jerarquizando o priorizando demandas. La participación efectiva del vecino permite además, construir el interés general a partir del interés particular y facilita el desarrollo político de la gente. Cabe recordar que la Ley Nacional N° 25.831 establece un régimen de libre acceso a la información pública ambiental, que incluye la información relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, en particular, la referida al estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente, y la correspondiente a las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión ambiental, como señal de la importancia que esta cuestión conlleva.

Sin embargo, una participación con base ampliada requiere un conocimiento preciso de cada uno de los ámbitos institucionales y el diseño de mecanismos y prácticas de gestión bien



definidos, debido en particular a la naturaleza conflictiva de muchas de las cuestiones sociales, económicas y ambientales, con lo cual se hace necesario conciliar visiones contrapuestas y lograr acuerdos que aseguren e institucionalicen consensos mínimos que limiten el campo de los conflictos posibles y permitan adoptar senderos de evolución armónicos a largo plazo.

Es necesario que se adopten estrategias activas, sostenidas, definidas endógenamente, y compartidas entre los actores sociales, para llevar adelante los cambios estructurales, sociales, políticos y económicos, ese potencial técnico tenderá a plasmarse más bien en los países avanzados, mientras nuestro país corre el riesgo de concentrar algunos de los efectos más negativos de la revolución tecno-económica en proceso.



## Segunda Parte

### F. Diagnóstico

Entre el año 2005 y 2006 se generó en la Provincia un interesante debate en torno a la minería. Colocando en el centro del debate el concepto “desarrollo” vs. “ambiente”, esto surgió como consecuencia de un amplio grupo de vecinos interesados en la preservación de su entorno y del desarrollo agrícola productivo del Departamento de San Carlos.

La explotación de yacimientos de oro y cobre en las proximidades de la laguna del Diamante (principal reserva de agua dulce de la provincia) representaba para esa comunidad un desastre para toda la región.

Esta contradicción también se reflejó en que había unidades del gobierno de la Provincia que incentivaban el desarrollo de la inversión en la zona cordillerana coincidiendo en los mismos espacios considerados como áreas naturales protegidas.

Paradójicamente, este difícil y costoso proceso de explotación proporcionaría enormes ganancias para las compañías mineras pero, también alto sería el impacto social y cultural y, provocaría contaminación del aire, el agua y los suelos y variaciones escénicas.

Sin embargo, en las sociedades modernas existe o es necesaria una amplia gama de productos que requieren de los minerales (industria automotriz, artículos del hogar, etc), la vida moderna sería imposible sin la minería. Por lo tanto es preciso lograr un desarrollo minero sustentable con legislación, instituciones y mecanismos de control y sanción que prevengan y/o minimicen los efectos contaminantes. Deben diseñarse mecanismos que desincentiven o disuadan las actividades y conductas tendientes a las prácticas deteriorantes o degradantes del entorno. La minería metalífera es una de las actividades que mayor impacto causa al ambiente, aunque se han perfeccionado las técnicas a fin de disminuir los riesgos, por lo cual es imprescindible maximizar los controles e incrementar la participación y, así permitir el desarrollo.



Quienes apoyan los emprendimientos mineros aseguran que con tecnología moderna, con una política definida, concreta y coherente y con seguridad jurídica es “factible una explotación minera compatible con el ambiente” y que esta actividad implicará beneficios en inversiones permanentes, desarrollo de infraestructura, ingresos fiscales propios y de terceros consecuencia del efecto multiplicador de la actividad y trabajo genuino, entre otros.

Por su parte, los vecinos autoconvocados e informados elaboraron un plan de trabajo de defensa del agua pura a fin de detener este proyecto “irresponsable” con el medio ambiente. Esta protesta excedió la esfera local llegando a las instancias provinciales logrando detener las exploraciones y cateos. Además, se obtuvo la ampliación del área protegida “Reserva Hídrica y Paisajística Laguna del Diamante” con la sanción de la Ley 7.422, asegurando de este modo las herramientas legales que respaldan la continua defensa del entorno.

La consecuencia de esta movilización y activación de intereses fue la respuesta del municipio situándose con sus vecinos, asumiendo la función de preservar la salud, bienestar y la calidad de vida y cumpliendo los preceptos de la Ley Orgánica de Municipalidades y la Constitución Nacional.

Si bien la reacción política ocurrió con posterioridad al reclamo y movilización del pueblo sancarlino es destacable la actitud y predisposición tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Deliberante de sumarse y colocarse al frente de la defensa del ambiente. Este objetivo se manifiesta en la sanción de distintas normas tales como la [Ordenanza N° 1.068/05](#), el [Decreto N° 573/2.005](#) declarando a San Carlos “Municipio no tóxico y ambientalmente sustentable”.

Otro ejemplo de la preocupación de las autoridades municipales es la Resolución N° 2.593/06 sobre la solicitud de información respecto de la existencia de Decretos del Poder Ejecutivo que regulen la actividad minera en la provincia de Mendoza. También, la Resolución N° 2.348/04 que solicita se realicen acciones a efectos de concretar una ley de protección del suelo apta para el cultivo en forma conjunta con los municipios del Valle de Uco. Cabe



recordar que, San Carlos con los municipios de Tunuyán y Tupungato, conformaron y trabajan actualmente en el CONSORCIO de la BASURA a efectos de desarrollar tareas comunes en cuanto a la recolección, traslado, disposición final y tratamiento posterior de los residuos domiciliarios, disponiendo de un espacio físico: el Valle del Toba para la disposición final de los residuos.

Concordante con esta línea de acción ha solicitado el asesoramiento de las instituciones científico académicas de la Universidad Nacional de Cuyo. A propósito, se ha tomado la decisión de definir una Política Ambiental para el municipio, capacitando a sus agentes y funcionarios, creando una unidad organizativa que coordine y gestione los distintos aspectos de la temática ambiental.

La solución a este problema sería contar con un Estado que controle y equilibre intereses para que el desarrollo económico y la preservación del ambiente no sean contradictorios, ya que si los proyectos se realizan de modo responsable con un claro compromiso de los siguientes actores: Estado, empresas y comunidad; las actividades industriales podrán coexistir con el hombre. En suma, es necesario un compromiso con el desarrollo social y el crecimiento económico. Deben delinearse programas que promuevan la educación, incentiven la información seria y responsable y que reviertan la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para preservar el interés público frente a actividades que no siempre son responsables y respetuosas de la naturaleza.

En consecuencia, es necesario contar con responsabilidad política, instituciones de control confiables, normas claras y una activa participación ciudadana en la confección de políticas públicas ambientales.

Ante emprendimientos productivos posiblemente conflictivos es conveniente que los gobiernos desarrollen un amplio proceso de información y consulta, ya que generalmente los conflictos ambientales se producen por desconocimiento por parte de los actores involucrados, tanto de los procesos como de las operaciones, generando en consecuencia



temores y preocupaciones en las comunidades potencialmente afectadas ante lo que se desconoce.

El Estado conjuntamente con la participación de los vecinos debería organizar el territorio, definir el perfil del Departamento que quieren, determinar las políticas públicas tendientes al desarrollo económico sustentable y encaminar las acciones, esfuerzos y actividades para lograrlo.

Por otro lado, los principales problemas registrados en los distintos diagnósticos ambientales realizados en todo el territorio nacional enfatizan aspectos físicos relativos a la erosión, la deforestación, la pérdida de biodiversidad (de especies y de ecosistemas) la contaminación hídrica, etc. También preocupa la sobreexplotación del resto de los recursos, las consecuencias provocadas por grandes obras y por la introducción de especies, y la alteración de humedales. Sin embargo, debe mencionarse que estos diagnósticos relegan la dimensión político-institucional de la problemática ambiental. Es decir, es necesario que la dirigencia política asuma el compromiso de establecer y delinear la Política Ambiental a aplicar en el ámbito que les corresponda. Esta debe contemplar y atender mucho más que la simple implementación de procesos de evaluación de impacto ambiental, pues no se incluye, generalmente, la opinión de los afectados o de los interesados directos.

Institucionalmente, en el caso específico de San Carlos y su área de influencia, se observa la superposición de áreas de decisión, jurisdicciones de organismos nacionales, provinciales, municipales y comunitarias muy diferentes y difíciles de coordinar. La misma situación puede observarse en las asociaciones civiles, como las Uniones Vecinales, las cuales están muy centradas en sus necesidades básicas. Esta superposición no es bien conocida por los agentes con poder de decisión porque no ha sido suficientemente analizada por los científicos; este desconocimiento ocasiona despilfarro de esfuerzo, de tiempo y de recursos.

De lo expuesto se desprende la pertinencia del “Plan de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible” ya que es necesario compatibilizar el perfil agrícola-productivo y turístico del



Departamento con el potencial de la minería y extracción petrolera. El panorama es complejo porque, en las decisiones territoriales se cruzan intereses sectoriales con las incumbencias de planificación y control del Estado que, además, debe activar y articular mecanismos de participación ciudadana.

Recuérdese que en el Departamento se debe articular con Cámaras, Clubes, Centros, Sociedad, Comisiones y Uniones Vecinales distribuidas en todo el territorio departamental. Las mismas tienen, sin embargo, poca sostenibilidad en sus proyectos. A pesar de que frente a probables conflictos ambientales han sabido desplegar acciones activa y coordinadamente y, con otras instituciones de la sociedad civil provinciales y regionales.

Por otro lado, del análisis, recolección y procesamiento de los datos obtenidos en las entrevistas a informantes clave dentro del municipio (dependencias administrativas del Ejecutivo municipal y del Concejo Deliberante) se destaca lo siguiente:

- ♦ El reconocimiento expreso de la falta de una política ambiental y la voluntad de participar en la formulación y ejecución de la misma.
- ♦ Las principales causas de contaminación se derivan del uso de agroquímicos altamente contaminantes, eliminación de efluentes en canales de riego lo que produce la salinización del suelo por infiltración, pozos sépticos por la falta de las redes sanitarias (cloacas), basurales a cielo abierto y la combustión incompleta producto de la invernada tardía (quema de cubiertas, Fuel-Oil y otros combustibles) y la quema de basura y en último lugar están los residuos patológicos. También se destacó el peligro potencial derivado de la actividad minera.
- ♦ Los recursos naturales más afectados por las fuentes de contaminación serían el suelo y el agua.
- ♦ Las acciones desarrolladas por el municipio para atenuar los efectos contaminantes son escasas y desarticuladas, pero es necesario resaltar, la creación del consorcio para el tratamiento de los residuos.



- ♦ La falta de capacitación del personal, de comunicación organizacional y coordinación interinstitucional son las principales dificultades que se perciben en la gestión de los temas ambientales. Sin embargo, reconocen que se relacionan favorablemente, aunque de manera informal, con el Departamento General de Irrigación, la Dirección de Vialidad, la Dirección General de Escuelas y el INTA a través del ISCAMEN pero conflictivamente con la Dirección de Minería.

Del procesamiento de los datos obtenidos de las entrevistas a los informantes clave fuera del municipio (INTA, Sociedad Rural, Departamento General de Irrigación, Dirección Provincial de Recursos Naturales Renovables, etc.) se destaca lo siguiente:

- ♦ Los entrevistados perciben la inexistencia de una política articulada con el Departamento de San Carlos en relación a la preservación del ambiente, aunque destacan la necesidad y manifiestan la voluntad de trabajar coordinadamente con el mismo.
- ♦ Señalan como una de las causas de contaminación el derrame de aguas servidas sobre los cauces del río, derivada principalmente de actividad vitivinícola.
- ♦ Se observó, también, que algunos mantienen solamente vínculos con la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Deliberante.

En conclusión, mediante las entrevistas se pudo corroborar la ausencia de una Política Ambiental local que articule con las políticas provinciales y nacionales, entre sí y, con las demandas de la Sociedad Civil. Se advirtió que los actores entrevistados detectan la falta de la política ambiental, su necesidad y manifiestan una entusiasta voluntad de participar en la elaboración de la misma, de manera consensuada y concertada entre todos. Además, los datos reflejaron un desconocimiento de algunos ámbitos relativos a competencias y herramientas que posee el municipio como organización en temas ambientales. Igualmente se advirtió que la mayoría de los agentes municipales desconocen tanto aspectos ambientales como de gestión ambiental. Cabe aclarar que esta insuficiencia puede ser salvada, pues expresan su intención y



preocupación por obtener información. De ahí que sea factible la elaboración programas de capacitación continuos e incrementales dirigidos a los diferentes niveles.

### G. Metodología Aplicada

Respecto de los objetivos y finalidades de la metodología administrativa se realizó una conjunción y adaptación de la misma dado nuestro objetivo, a saber: “DESARROLLO DE UNA OFICINA DE GESTIÓN AMBIENTAL”; es decir que la metodología que elaboramos es “contextual descriptiva con una intención organizacional creativa”.

Por lo tanto, siguiendo los supuestos de nuestro marco teórico tuvimos como objeto metodológico tanto a la organización como a su contexto. La finalidad de la misma es de tipo “creativa”, como se desprende del mandato. Para ello se realizó un diagnóstico contextual y situacional en el que se inserta la organización. Luego se procedió a realizar la descripción de la organización en cuestión. Este trabajo previo sirvió de insumo para poder realizar la propuesta de creación de la unidad.

La estrategia investigativa seleccionada se sustentó en las definiciones a las que llegamos respecto de las “capacidades institucionales” que deberían desarrollar o incrementar los organismos públicos subnacionales ante los desafíos que el contexto les impone y específicamente en la temática ambiental. Entonces, las capacidades fueron entendidas en este trabajo como la conjunción de aquellas capacidades administrativas, es decir “hacia adentro” de la organización y, por capacidades políticas, las capacidades de mantener una red de relaciones interinstitucionales con otros actores; mas allá de si estos fueran colectivos o individuales pertenecientes al contexto socio-político-económico tanto inmediato como mediato.

En consecuencia, las etapas de la metodología aplicada consistieron en:

## **1 Etapa de Estudio Preliminar**

### 1.1 Interpretación de la intención o mandato.



Aquí se delineó y especificó nuestra intención o finalidad tratando de conocer las causas que motivaron el estudio, en donde el requerimiento surgió como consecuencia de un conflicto percibido de las necesidades contextuales originadas en la comunidad sancarlina, debido a la posibilidad de explotación minera en el departamento que podría derivar en la contaminación de los cursos de aguas y los cultivos, el Estado municipal debió hacerse cargo de ésta demanda vecinal en defensa del medio ambiente, la salud y el bienestar de su gente.

### 1.2 Relevamiento preliminar de la información disponible.

Como los estudios de este tipo se los realiza para verificar el cumplimiento de la relación necesidad-objetivo, es decir, si la gestión de la organización responde a los objetivos propuestos respecto de la satisfacción de determinada necesidad social, es que el análisis contextual precede a los estudios organizacionales con finalidad modificativa y creativa.

Conforme con la metodología se realizó, entonces, un estudio orientado a conocer el contexto de actuación de la organización municipal, su comunidad.

Se procedió a obtener información respecto de la organización indagando acerca de su figura jurídica y objeto de su estructura, con el fin de apreciar su magnitud, niveles, jerarquías y especialización funcional, y todo otro dato que le permita alcanzar una idea global de ella.

El conocimiento de estos aspectos se logró mediante el método de análisis documental, que comprende la recopilación y estudio de disposiciones normativas diversas. Luego se recopiló, ordenó y clasificó material como los diagramas de estructura u organigramas, presupuesto, manuales de funciones y de procedimientos, etc. a efectos de determinar la conformación estructural de la organización, niveles jerárquicos, distribución funcional de las unidades.



El análisis documental involucró, también, a las disposiciones particulares que nacen de la potestad normativa que tienen los integrantes de la organización, dentro del marco de facultades y libertades que el régimen jurídico les otorga. No se trató de un examen exhaustivo, sino dirigido a captar aspectos generales, en razón de que estas disposiciones sólo exponen cuestiones formales que deberán ser complementadas con los datos que surjan del análisis directo. Es conveniente recordar que esta información puede o no corresponder a la estructura real, a la cual solo se llegará por medio de un relevamiento y análisis mas completo y detallado sobre los aspectos organizativos y estructurales de la institución municipal.

## **2 Etapa de Relevamiento**

Relevamiento de la situación actual: esta etapa tuvo como objetivo obtener los datos suficientes como para realizar un diagnóstico coherente que permitiera determinar no sólo la situación actual del contexto y de la organización sino también establecer los motivos que plantean la necesidad de introducir cambios.

Para ello se relevaron los organismos públicos de las distintas esferas de gobierno, considerados como más relevantes con incidencia en el territorio y en la problemática.

El instrumento diseñado fue la entrevista en profundidad a informantes calificados la que varió según el nivel funcional del entrevistado y el organismo al que pertenecía.

Asimismo, el relevamiento permitió concluir en la conveniencia de crear la unidad e ir bosquejando las características que la misma debería, en principio, investir. En síntesis, esta etapa permitió obtener un diagnóstico de la situación, y luego de un estudio crítico, una idea global de la organización a crear.

## **3 Etapa de Diseño**

Con esta finalidad se consideraron dos tipos de situaciones. Por un lado, aquella constituida por las necesidades y demandas que plantea la sociedad, en donde deberá de desarrollarse la



acción de la unidad. Por otro lado, el ámbito interno o la situación constituida por la propia organización en donde se pretende crear la unidad. Lo que definió que el estudio alcanzara o tuviera en cuenta ambas situaciones, es la naturaleza de la necesidad a satisfacer y el ámbito en el cual se halla el objetivo de la acción. La necesidad es tanto extrasistémica como también propia de la organización.

Así, la idea de la unidad organizacional a crear comenzó a materializarse. Ya durante el transcurso de la recolección de información se obtuvieron algunas pautas, criterios generales, etc., tratando de componer un esquema global para luego, paulatinamente, elaborar el diseño en detalle.

#### H. Propuesta: Creación de la Dirección de Administración y Gestión Ambiental

Esta propuesta se sustenta en los diagnósticos elaborados, los que comprenden el análisis del contexto de donde partió el conflicto, sus actores, relaciones, etc, como del contexto interno a la organización municipal. Además, se enriquece con el análisis documental, el relevamiento a informantes calificados, el estudio de bibliografía pertinente tanto organizacional como en materia ambiental y del asesoramiento de especialistas en Gestión Ambiental y Desarrollo Local.

La propuesta intenta definir la misión, los objetivos, las funciones como también el perfil de los puestos necesarios para la unidad. También, el nivel jerárquico que debería tener en la estructura de la organización municipal, además de las relaciones funcionales internas y externas a la organización.

La presente propuesta constituye un diseño que puede superar las capacidades actuales del Municipio pero que es alcanzable a mediano plazo. El éxito del mismo radica en la estrategia de implementación. Esta debería ser realizada en otra etapa permitiendo verificar logros, efectuar correcciones y los ajustes que vayan surgiendo a efectos de lograr la adaptación de la realidad organizacional, la satisfacción de la demanda de la sociedad local y la unidad organizacional diseñada.



Las competencias, habilidades, aptitudes y actitudes requeridas por el personal se irán incrementando a medida que el mismo se familiarice con las tareas a desempeñar, por lo cual será necesario implementar programas de capacitación a recibir en una etapa posterior.

Aquellas dependencias municipales que lleven a cabo planes, programas, proyectos, funciones, tareas y obras que, en algunos de sus componentes o en su totalidad se relacionen con la gestión del ambiente seguirán desarrollando las mismas actividades. La propuesta presentada aquí pretende ser una instancia comprehensiva de los aspectos normativos, de gestión y articulación interna y externa presentes en la política ambiental delineada por el municipio.

Esta unidad organizativa debe ser aprobada por el Concejo Deliberante e incorporada a la Ordenanza Presupuestaria municipal. Posteriormente, el Ejecutivo deberá dictar el decreto que defina su estructura, funciones y niveles.

De acuerdo a las características señaladas en el diseño sobre las estructuras y funciones que corresponden a esta unidad, la misma deberá, consideramos, tener dependencia jerárquica funcional directa con el Departamento Ejecutivo, con un nivel presupuestario equivalente al de Dirección.

**Denominación:**

**DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL**

**Nivel Jerárquico:**

Dirección-Autoridades Superiores-Personal fuera de escala. Jurisdicción: Intendencia

Dirección, con dependencia directa del Departamento Ejecutivo, dada la importancia que reviste ya que es quien deberá poner en práctica la Política Ambiental que se defina para el Municipio. Además, se ocupará del cumplimiento de los preceptos establecidos en ella. También, será el nexo político-administrativo entre el Departamento Ejecutivo, el órgano Deliberativo y los demás actores.



Esta estructura se completará con la creación de dos áreas de menor jerarquía, pudiendo ser departamentos; en principio tendrán asignadas las siguientes funciones:

### **Área Relaciones Internas:**

#### **Denominación Propuesta: Coordinación Ambiental**

Coordinar, articular, proponer, gestionar y realizar funciones técnicas y administrativas, hacia adentro de la organización municipal, otorgando coherencia interna entre lo establecido en la Política Ambiental y el accionar de las distintas dependencias.

### **Área Relaciones Externas:**

#### **Denominación Propuesta: Relaciones con la Comunidad o Ambiente y Comunidad**

Coordinar, articular, proponer, gestionar, y realizar funciones técnicas y administrativas, hacia fuera de la organización municipal, otorgando congruencia entre los aspectos internos y externos de la Municipalidad y la Política Ambiental predefinida.

Tanto la estructura diseñada como el nivel escalafonario de sus agentes estará sujeto o deberá adecuarse a las disposiciones específicas del Régimen de Empleo Público Provincial y Municipal (Ley 5.126 y Ley 5.892, decretos reglamentarios y modificatorias).

### **Misión**

Asegurar el cumplimiento de la Política Ambiental que el Municipio establezca a través de la gestión de acciones y cumplimiento de las disposiciones ambientales de manera articulada y coordinada con la sociedad y demás actores involucrados, compatibilizando el desarrollo económico con la calidad de vida de la comunidad.

### **Objetivos**



1. Participar en la formulación de la política ambiental local, brindando pautas, lineamientos y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente.
2. Empezar la gestión proactiva en materia de protección ambiental y de la promoción de actividades industriales y turísticas sustentables, en el marco de una cooperación interinstitucional.
3. Diseñar planes, programas y proyectos de manera coherente y veraz a los lineamientos generales determinados en la Política Ambiental Municipal, articulando acciones con las distintas dependencias municipales, con otros Municipios, con organismos provinciales, nacionales y con la sociedad civil.
4. Coordinar y consensuar acciones con el Concejo Deliberante y otros actores del sistema político.
5. Organizar la Información Ambiental y asegurar el libre acceso de la comunidad a la misma.
6. Llevar un Registro actualizado de entidades que tengan entre sus objetivos el proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.
7. Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones y, evaluar y llevar adelante las iniciativas de mejoramiento y preservación del ambiente propuestas por la sociedad.
8. Fomentar la inclusión de la temática ambiental en todos los niveles educativos formales y no formales del Departamento.
9. Promover la capacitación en temas de gestión ambiental en los agentes y funcionarios de la administración municipal.

## **Funciones**

### **Funciones de Gestión**

- Desarrollar las actividades tendientes a lograr la articulación y cooperación de acciones relacionadas con la temática ambiental.
- Efectuar y realizar acciones tendientes a la firma y concreción de convenios y acuerdos con otros Municipios, organismos nacionales, provinciales, organizaciones de la sociedad



civil, empresas, entidades educativas de nivel medio y superior, universidades y centros de investigación, organizaciones internacionales, a efectos de lograr financiamiento para el tratamiento y solución de problemas ambientales.

- Incentivar y facilitar la adopción de códigos de ética ambiental y turística.
- Brindar asistencia técnica a dependencias municipales, organizaciones de la sociedad civil, productores, etc, en temas de gestión ambiental.
- Asesorar e Informar al Ejecutivo sobre la problemática ambiental y de ordenamiento del territorio y los posibles cursos de acción a seguir.
- Generar y organizar foros de discusión y difusión sobre problemas ambientales que afectan al Departamento entre todos los actores sociales.
- Recepcionar sugerencias, reclamos y denuncias y derivar los problemas planteados a las dependencias pertinentes para su sustanciación administrativa.

### **Funciones de Control o Supervisión**

- Fiscalizar las pautas establecidas por los planes, programas y proyectos del municipio en la política ambiental.
- Controlar el cumplimiento de las disposiciones que determine el municipio en cuanto al ordenamiento de su territorio y uso del suelo tanto en el ámbito urbano como rural.
- Proponer prioridades y prever ajustes necesarios de control a efectos de obtener una evaluación continua de la calidad ambiental y de vida.
- Verificar si los reclamos y denuncias fueron solucionados.

### **Funciones de Coordinación**

- Concretar con las diferentes áreas municipales involucradas en esta temática la realización de actividades tendientes a lograr la efectividad en la prestación y fiscalización de los servicios.
- Articular con los organismos que se dedican a implementar políticas, planes y programas agropecuarios.
- Gestionar con el sector empresario y con las diferentes dependencias municipales la promoción económica sustentable, el desarrollo local y la puesta en valor del territorio.



- Concretar con el nivel educativo la implementación de programas de prevención y uso racional de recursos.

### **Funciones de Planificación**

- Elaborar programas de prevención, concientización y desarrollo de actividades compatibles con el ambiente.
- Diseñar, coordinar y realizar actividades de educación, sensibilización e información ambiental.
- Participar con el área encargada de los recursos humanos en la elaboración de programas de capacitación para el personal municipal, que incluyan aspectos de gestión ambiental.
- Participar en la elaboración de planes de emergencia.

En la Etapa de la implementación del diseño se distribuirán las funciones, señaladas anteriormente, según la estructura propuesta; delineándose también las actividades y tareas que deberán quedar formalizadas en el correspondiente Manual de Funciones.

### **PERFIL DEL PUESTO**

#### **Director:**

Preferentemente deberá contar con título universitario afín a la temática ambiental, por ejemplo, Licenciados en Administración Pública y Ciencia Política, Licenciados en Gestión Ambiental, Abogados, Ingenieros y Licenciados en Geografía con conocimientos en gestión pública y ambiental u otros especialistas con conocimientos idóneos.

#### **Aptitudes personales:**

- Capacidad de trabajo en equipo.
- Liderazgo.
- Manejo de relaciones interpersonales.
- Flexibilidad (en la gestión y administración según la situación).



Esta autoridad ejerce la supervisión sobre la jefatura de los departamentos y del personal de apoyo administrativo en cuanto a:

- Conducción de la Dirección.
- Administración del Recurso Humano.
- Custodia y administración del equipamiento y bienes de la dependencia.
- Responsabilidad sobre las actuaciones que emanan de la Dirección.

**Información que se emite:**

- Documentación técnica.
- Informes, Notas, Convenios Marco, etc.
- Propuestas.

**Información que se recibe:**

- Expedientes, Notas, Decretos, Reclamos, Denuncias, Sugerencias, etc.

**Asistentes o Responsables de Área:**

Personal técnico con conocimiento de legislación ambiental, gestión ambiental, administración gubernamental, conocimientos físico espacial e informáticos.

También es conveniente contar con un responsable de la comunicación institucional.

**Autoridad en ambas áreas:**

- Supervisión de las tareas del personal administrativo.
- Responsable de los actos y acciones que derivan del área.

**Información que emiten:**

Informes sectoriales y técnicos.

**Información que recibe:**

Solicitudes de reclamos o denuncias.



Expedientes.

Propuestas.

### **Aptitudes Personales de los responsables de área:**

- Capacidad de mando.
- Conocimiento.
- Actualización permanente.
- Capacidad para actuar según el entorno.

### **Personal Administrativo:**

Poseer conocimientos informáticos, organizacionales y de procedimiento administrativo.

En conclusión, organizar esta unidad implica dirigir las acciones y funciones para el logro de los objetivos y misión propuesta, destacando la autoridad y responsabilidad como así también las relaciones funcionales hacia adentro y con el entorno. Creemos que el éxito de esta unidad es amplio, a pesar de las limitaciones como la falta de capacitación del personal municipal o de los recursos económicos y financieros. Debido a que es un municipio pequeño es más acertada esta organización lineal o jerárquica ya que cuenta con un número reducido de funcionarios que sin dudas llevan a cabo múltiples actividades.

En cuanto a los manuales de organización (funciones y procedimiento) son de gran utilidad como instrumentos administrativos para una mejor comprensión de la organización y su funcionamiento; es una enumeración de unidades y puestos con expresión de funciones, atribuciones y responsabilidades, relaciones y las condiciones personales y profesionales que deben reunir las personas que ocupen los distintos cargos. Es un documento que complementa al organigrama, documento que representa gráficamente la estructura formal.

Previo a la concreción de esta propuesta se deberá revisar y evaluar aquellas otras áreas, unidades o dependencias que puedan verse superpuestas en sus funciones y tareas con la



creación de la nueva unidad. De ahí que, deberán compatibilizarse ambas unidades organizacionales, estudio y análisis que podría ser objeto de trabajo en una segunda etapa.

## I. CONCLUSIÓN

La intención del proyecto es que la unidad organizativa diseñada sea eficiente y, para ello debe constituirse en el nexo entre el nivel político, la comunidad y el mercado; traduciendo en acciones los lineamientos de la Política Ambiental. Esta, indefectiblemente, deberá ser elaborada por los órganos de gobierno municipal con la participación activa y fecunda de la sociedad y de los demás actores institucionales que son parte o tienen incidencia con sus decisiones en el territorio sancarlino. Para que ello suceda es preciso que la unidad organizacional diseñada sea percibida como facilitadora de decisiones.

Por otro lado, los temas ambientales deben quedar definitivamente incorporados a la agenda política local, ya que constituyen una de las nuevas competencias y desafíos que la sociedad reclama a los municipios. En este caso deberá tomarse la decisión política de elaborar y efectivizar la Política Ambiental, cuyos ejes mínimos que deberían ser considerados son:

- Asumir el rol estatal en el cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales.
- Viabilizar la participación ciudadana.
- Incentivar la información y educación ambiental.
- Asumir compromisos efectivos en la articulación de intereses sectoriales y sociales.
- Llevar adelante un rol más activo en cuanto al ordenamiento de su propio territorio, preservando el uso y calidad del suelo y del recurso agua, vitales para la zona.
- Determinar mecanismos de concertación que adecuen el progreso económico en el marco del concepto de desarrollo sustentable.
- Adecuar la estructura y funcionamiento de la organización municipal a los nuevos requerimientos, en forma gradual, acorde a la realidad social, política y económica local.
- Sancionar las normas municipales necesarias y prever mecanismos efectivos de implementación de las mismas.



En definitiva, pensamos que el éxito de las acciones a realizar por esta nueva unidad pasan porque esté “enraizada inteligentemente” hacia afuera con los actores clave del contexto institucional. En tanto, si bien es cierto que puede surgir de un análisis más profundo la existencia de brechas en cuanto a capacidades administrativas, ya que el contar con una administración altamente profesionalizada no asegura el éxito en la satisfacción de las demandas de la sociedad. De ahí que esta unidad puede, contando con articulaciones interinstitucionales consolidadas y participativas, lograr defender o compatibilizar las demandas sociales y económicas con el medio ambiente.

De esta manera, se lograría que el Estado cumpla su rol regulador, de contralor y esté presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara, es decir, que ponga en equilibrio la sociedad.



## BIBLIOGRAFÍA

1. ADER, J.J., Organizaciones, Paidós, Bs.As., 1996.
2. ALONSO, Guillermo. (2001) Notas Para el Análisis de Capacidades Institucionales en el Sector Público. Serie Documentos de Trabajo N° 2. Universidad Nacional de General San Martín. Departamento de Política y Gobierno.
3. ARROYO, Daniel, “*Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina*” en: GARCIA DELGADO, Daniel. NUEVOS HORIZONTES PARA LA GESTIÓN LOCAL.
4. BERTRANOU, Julián (1991). El Regreso de las Instituciones. Perspectivas Institucionales en la Teoría Política Contemporánea, Mendoza, FCPyS, UNC, Serie Extensión.
5. BOISIER, S. “*Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial*”, Serie Ensayos, documento 97/34. 1996.
6. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa. Buenos Aires, A. PERROT. 1995.
7. CARDARELLI, Graciela; KESSLER, Gabriel; ROSENFELD, Mónica (1995). “*Las Lógicas de Acción de las Asociaciones Voluntarias: Los Espacios del Altruismo y la Promoción de Derechos*”. En: Público y privado: las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina. Andrés Thompson, coord. Buenos Aires: UNICEF; Editorial Losada.
8. CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración. 1981
9. DE BUONO, Gladis MOLINA y FURLANI de CIVIT, María Estela: Teoría, Método y Práctica. Proceso Metodológico para la toma de decisiones en un territorio local; INCIHUSA, CRICYT, Conicet-Mendoza, marzo de 2005.
10. ETKIN, Jorge. Gestión de la Complejidad en las Organizaciones, Granica, Buenos Aires, 2005.
11. FARRÉS CAVAGNARO, Juan: Metodología Administrativa. EDICIONES UNCuyo. MENDOZA.1985.
12. GARCÍA DELGADO, Daniel: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina; FLACSO – UBA – UCC; Buenos Aires, 1997.
13. HERMIDA, J. SERRA R. y KASTIKA A. Administración y Estrategia. Ed. Macchi.
14. ILARI, Sergio. 2002. “*Fragmentación y Articulación de la Política Social Local*” en: Innovación en la Gestión Municipal, CRAVACUORE, Daniel (comp) Universidad Nacional de Quilmes y Federación Argentina de Municipios. Bernal, Prov. de Buenos Aires.
15. ITURBURU, Mónica Silvana. (1999). Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales Para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° Edición), Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.



16. JORNADAS INTERNACIONALES INTERDISCIPLINARIAS sobre AGUA y AMBIENTE. Universidad de Mendoza. Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales. 29/09/04 al 1/10/04. Versión Digital.
17. KRIEGER, Mario. 2001. Sociología de las Organizaciones. Universidad de Buenos Aires. Ed. Prentice Hall.
18. KLIKSBERG, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?: Más allá de mitos y dogmas. 1989
19. MARCO ESTRATÉGICO PARA LA PROVINCIA DE MENDOZA, DIAGNÓSTICO FÍSICO AMBIENTAL. UNC. Edición digital. Mendoza. 2004.
20. MARZARI, Susana y BARBOSA, M. Cristina. *“Formulación de una Política Ambiental en el Ámbito Local”*; CEPYG, FCPyS, UNCuyo, Octubre 2003.
21. MINTZBERG, Henry. Diseño de Organizaciones Eficientes. Editorial El Ateneo Jenny S.A., Buenos Aires, 2000.
22. MORGAN, Gareth, 1.991. Imágenes de la Organización. México, Editorial Alfaomega –Rama. 1era Edición.
23. REBORATTI, Carlos. Ambiente y Sociedad: Conceptos y Relaciones. E. ARIEL. BS.AS., 2000.
24. REPETTO, Fabián. *“Capacidad Estatal: Requisito Para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina”*. En Departamento de Integración y Programas Regionales. INDES. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Julio 2004. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
25. ROBBINS, Stephen. Administración: teoría y práctica. 1987.
26. ROBBINS, Stephen, 1993. Comportamiento Organizacional, México. Ed. Prentice Hall, Hispanoamérica.
27. ROBBINS, Stephen, 1999. Teoría de las Organizaciones. Ed. Pentice Hall.
28. RODRÍGUEZ SALAS, ALDO. Digesto Ambiental de Mendoza. Ediciones Dike. Foro de Cuyo Versión Digital Departamento de Ciencias Ambientales Universidad de Congreso. 2004.
29. SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. MINISTERIO DE SALUD. BASES PARA UNA AGENDA AMBIENTAL NACIONAL. POLÍTICA AMBIENTAL SOSTENIBLE PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD. Marzo de 2004.
30. SENGE, Peter, La Quinta Disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje, GRANICA, México, 1998.
31. SERRANO, Claudia. *“Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo”*. Documento DIVISIÓN de ESTUDIOS de MIDEPLAN. PDF. Octubre 1998.



## **DIARIOS Y REVISTAS:**

### **1) Diarios Los Andes**

- 14/05/06 “Y pasa un Tren amarillo y rojo”.
- 27/08/06 “El boom minero es sólo para algunos proveedores”.
- 16//10/05 ¿Es posible un desarrollo minero?.
- 06/09/05 “El Gobierno frenó todos los permisos mineros y define nuevos controles”.
- 12/06/05 “En el nombre del cielo y del infierno: el debate sobre la minería”.
- 12/06/05 “Minería a gran escala en Mendoza: más pelea que proyectos”.
- 18/09/05 “Nos corren los acontecimientos”.
- 18/09/05 “Minería: ser o no ser”.
- 18/12/05 “Piden protección internacional para la Laguna del Diamante”.

### **2) Diario UNO**

- 06/09/05 “El gobierno suspendió el permiso de búsqueda minera”.
- 06/09/05 “El oro quedará en área protegida”.

### **3) El sol**

- 11/08/06 “Accidentado lanzamiento del plan ambiental”.



## **INDICE**

## **INTRODUCCIÓN**

## **PRIMERA PARTE**

- A. MARCO TEORICO
- B. NUEVAS COMPETENCIAS MUNICIPALES
- C. POLÍTICA AMBIENTAL
- D. POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL
- E. PARTICIPACIÓN

## **SEGUNDA PARTE**

- F. DIAGNOSTICO
- G. METODOLOGÍA
- H. PROPUESTA
- I. CONCLUSIÓN

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **INDICE**

## **ANEXO**

## **MODELOS DE ENTREVISTAS**

## **CONTEXTOS (Documento Adjunto)**



## Anexo

### Modelo de Entrevistas

#### ENTREVISTA

(a organismos que desarrollan actividades en el territorio del Departamento de San Carlos)

**ORGANISMO:**

**FUNCIONARIO:**

1. ¿Tiene conocimiento de las actividades que puedan perjudicar el medio ambiente?

- AGROINDUSTRIA
- MINERIA
- PETROLERA
- GANADERIA
- HOSPITALES. Centros de salud (residuos patológicos y peligrosos)
- RESIDUOS URBANOS

¿Cuáles son los recursos que sufren mayor contaminación para usted?

- Aire
- Agua
- Suelo
- Flora y Fauna

2. ¿Qué tareas lleva a cabo este organismo, dentro de su competencia, en cuanto a la temática del medio ambiente?

3. ¿Cómo articulan o se relacionan con las autoridades del Departamento de San Carlos?

- Ejecutivo Municipal
- Concejo Deliberante
- Bloque
- Comisión de Medio Ambiente
- Otros. Especificar

4. ¿A través de que medios o instrumentos se relacionan?



➤ Escrito:

- Marco Convenio
- Acuerdos
- Convenios
- Notas
- Otros. Especificar.

➤ Verbalmente:

- Verbalmente cara a cara
- Telefónicamente pero a través de terceros
- Otros. Especificar.

5. ¿Dentro del Municipio conoce usted el área que se dedica a la gestión ambiental?

6. ¿Con qué área o funcionario/s específicos mantiene relaciones en materia ambiental, y a través de que medios o instrumentos se relacionan?

➤ Escrito:

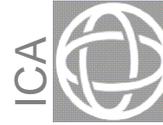
- Marco Convenio
- Acuerdos
- Convenios
- Notas
- Otros. Especificar.

➤ Verbalmente:

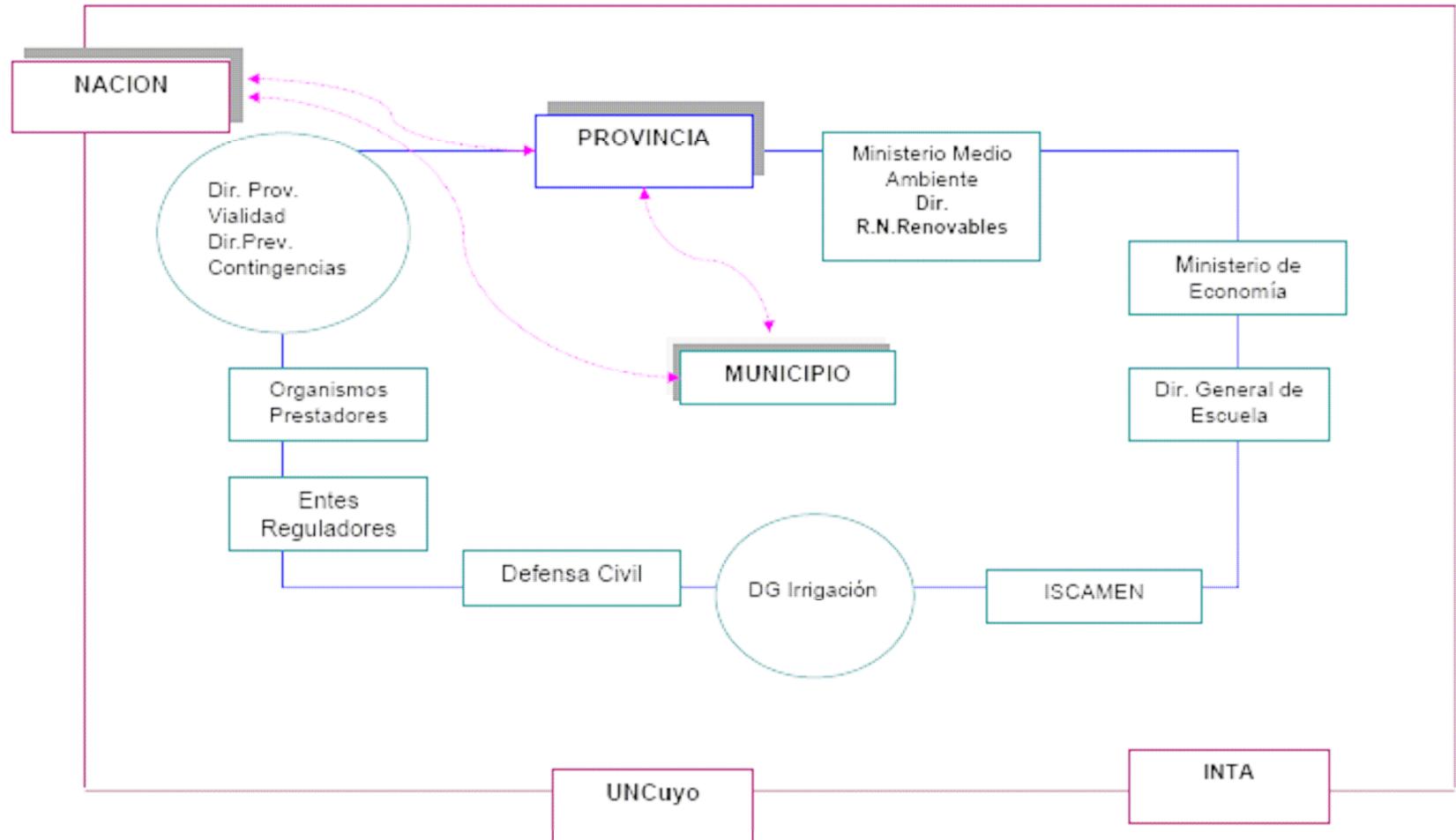
- Verbalmente cara a cara
- Telefónicamente pero a través de terceros
- Otros. Especificar.

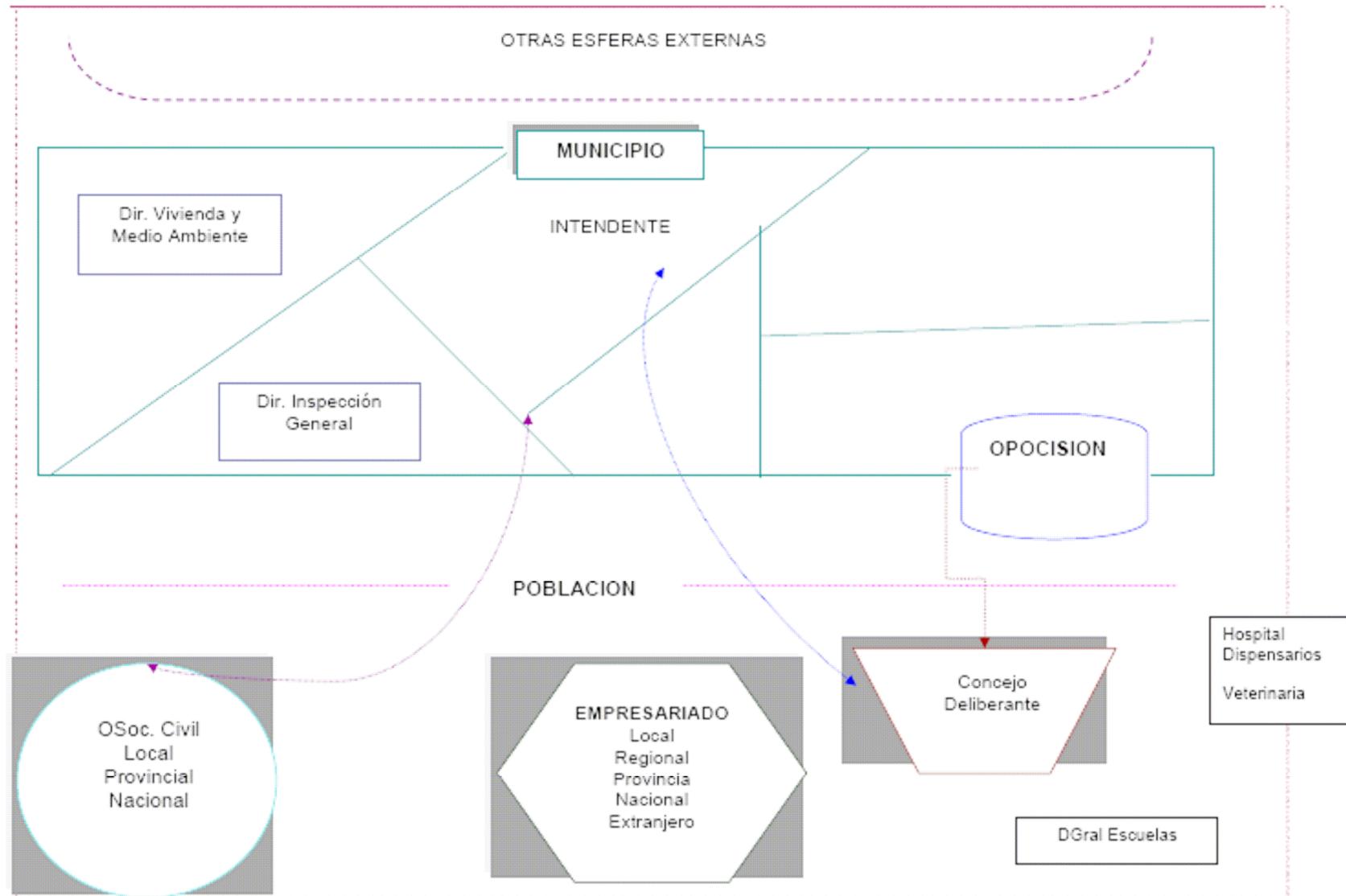
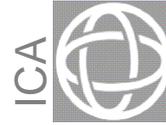
7. ¿Trabajan con otros organismos (Públicos, Privados, Semipúblicos, otros), a parte del Municipio, en esta temática?

8. ¿A través de que medios?



### MUNICIPIO DE SAN CARLOS. ACTORES







Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología  
Universidad Nacional de Cuyo  
Rectorado



Instituto de Ciencias Ambientales