

4

ANÁLISIS DE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS EN ORGANISMOS AMBIENTALES

Fernando Javier Isuani (*)

Universidad Nacional de General Sarmiento

RESUMEN

Ante la distancia entre las aspiraciones normativas y los resultados observables en materia ambiental, este trabajo sugiere avanzar en el análisis de las capacidades de la burocracia nacional para la producción de políticas públicas en el sector. Para ello apela a una mirada organizacional y relacional sobre la burocracia que actúa en ese campo de política. Brinda elementos conceptuales y empíricos que permiten avanzar en el conocimiento de las capacidades burocráticas en el campo ambiental. Centrado en el caso argentino, describe la evolución de este campo a nivel nacional y formula una serie de proposiciones generales para orientar su estudio.

PALABRAS CLAVE:

Organizaciones, Políticas Ambientales, Capacidades Burocráticas, Políticas Públicas, Estado.

ABSTRACT

The distance between the normative wish and the observable results in relation with environmental question suggest that the analyses on the subject of the bureaucratic capabilities of the state is an urgent matter of concern. This work suggest that need of an analysis at the national level in Argentina in order to produce public policies for the environmental sector. The work gives some conceptual and empirical elements to allow the acknowledgment of the bureaucratic capabilities of the state within the environmental field. It also describes the evolution of the subject at the national level and suggest a few propositions in order to led its discussion and future improvements.

KEY WORDS:

organizations, environmental policies, bureaucratic capabilities, public policies, state.

(*) E-mail: fisuani@ungs.edu.ar

RECEPCIÓN: 29/11/19

ACEPTACIÓN FINAL: 19/01/20

1 INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la institucionalidad ambiental Argentina ha sido clara la influencia, por un lado, de un conjunto de Conferencias y acuerdos internacionales (Estocolmo de 1972, Mar del Plata 77, Rio 1992, entre otros) y, por otro, de una serie de conflictos ambiental, particularmente, desde los inicios del nuevo siglo. Todo ello impulsó una serie de principio, aspiraciones y demandas que dieron lugar a la creación de estructuras estatales y cuerpos normativos destinados a la intervención y regulación estatal en este campo de política.

Desafortunadamente, pese a la existencia de diversos organismos con competencias en materia ambiental, responsables de diseñar e implementar la política para el sector, y de un número importante de normas que regulan cuestiones que hacen a la protección y sustentabilidad del medio ambiente, en la actualidad existe cierto acuerdo respecto a que los resultados que arroja la política ambiental argentina no logran asegurar los derechos ambientales vigentes ni satisfacer las expectativas sociales en torno a esta cuestión (Gutiérrez, 2018).

Frente a tal situación, se nos presenta entonces el desafío de encontrar respuestas a la distancia entre las promesas realizadas y la insatisfacción por los resultados observados. Para ello, en este trabajo avanzamos en una línea de estudio escasamente desarrollada en el país: el análisis de las ca-

pacidades de la burocracia ambiental para el diseño e implementación de las políticas ambientales.

Ciertamente, no alcanza con las declaraciones de buena voluntad de los gobiernos (nacional, provincial y/o municipal), la adhesión a tratados o principios internacionales que expresen la preocupación por los temas ambientales o la sanción de innumerables leyes¹. Es necesario que los organismos estatales dispongan de aquellas habilidades técnico–burocráticas y demás instrumentos de política necesarios para hacer frente de manera efectiva a los diversos problemas y reclamos ambientales que la sociedad plantea.

Pero, cómo analizar las capacidades de la burocracia estatal ante los desafíos que propone la cuestión ambiental, esto es, la contaminación industrial y de los cursos de agua superficial y subterránea, la erosión del suelo, las inundaciones, la deforestación, la gestión de residuos y la protección de áreas naturales, entre otros?

Este trabajo, centrado en el caso argentino, propone una mirada sobre la burocracia ambiental a nivel nacional —entre 2000 y 2016—, y sostiene como argumento principal que las capacidades para la producción de políticas públicas ambientales, se asientan en la dimensión organizacional de la burocracia y en las interacciones que ella desarrolla al interior del estado y con actores no estatales.

Lo aquí presentado constituye primeros avances en el marco de un proyecto de investigación en marcha. De este modo, nos proponemos brindar elementos conceptuales y empíricos que permitan advertir y destacar la relevancia de una mirada organizacional y relacional sobre los procesos de producción de la política pública ambiental.

Además de recorrer la agenda ambiental argentina, se provee información de los organismos seleccionados en torno a dos ejes principales —presupuesto y dotación de personal—. Para ello hemos tomado como insumos principales los análisis presupuestarios y de RRHH realizados en el marco de la investigación, junto con información normativa, periodística y académica recopilada por el equipo a cargo del estudio de este sector².

2 ACERCA DEL CONCEPTO DE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS

Para rastrear literatura sobre capacidad burocrática, es preciso retomar el actual debate sobre las capacidades estatales. Si bien el concepto se encuentra en proceso de redefinición, reporta dos tipos de aproximaciones. Por un lado,

las más centradas en la ciencia política e interesadas en la construcción de capacidades para penetrar en el territorio. Desde esta perspectiva se construyen marcos analíticos para estudiar los procesos de formación de los estados, los atributos de estatalidad (Oszlak 1990) y la capacidad de garantizar derechos (Mann, 1991 y 1997; O'Donnell, 2005). Dentro de esta perspectiva también puede considerarse una mirada más centrada en la sociología política y la cuestión de la autonomía respecto de los actores no estatales (Scokpol y Finegold, 1982; Ikenberry, 1986; Scokpol, 1989; Hendrix, 2010 y Hanson y Sigman, 2011). Por otro lado, los abordajes más centrados en las capacidades administrativas e instrumentales y que, por lo tanto, se concentran en el análisis de la capacidad de las burocracias tanto como conjunto de estructuras y procesos de trabajo como en términos de personal que se desempeña en las organizaciones (Hildenbrandt y Grindle, 1997; Tobelem, 1992; Alonso, 2007; Repetto, 2007).

Esta segunda perspectiva, más instrumental, nos permite incorporar a nuestra noción de capacidades estatales aquello que no es. Así, la capacidad del estado no es abstracta, global, homogénea ni uniforme. Esta perspectiva nos demuestra la futilidad de caracterizar a estados como fuertes/débiles o como capaces/incapaces si no es en relación a las acciones desplegadas en una política o sector, en un período concreto de tiempo. Un mismo estado puede ser más capaz de desarrollar políticas sociales que cubran todo el territorio nacional, o bien puede tener fuertes capacidades para promover un determinado modelo de desarrollo, pero al mismo tiempo tener bajo nivel de autonomía frente a determinados intereses sectoriales que anidan en la sociedad (Giraudy, 2012). Asimismo, las capacidades pudieron haberse desarrollado en un momento, una etapa específica, pero también pueden haberse perdido.

En este trabajo, definimos a las capacidades burocráticas como el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable (Hildebrandt y Grindle 1997). En tal sentido, las capacidades burocráticas se conciben como un conjunto de condiciones cuya presencia garantiza cierta potencialidad para el logro de los objetivos buscados, pero, en principio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos. En otros términos, las capacidades burocráticas no son sinónimo de buen desempeño, ya que existen otras dimensiones que afectan los resultados de las políticas públicas.³ Además, la referencia a la habilidad nos lleva a sostener que no es posible pensar las capacidades estatales si no es en relación con la política pública y sus fines. Es la política pública la que establece el tipo particular de capacidades y habilidades que se requieren. La habilidad es para el logro de un propósito determinado.

3 ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA ESTATAL ARGENTINA

Desde el retorno de la democracia en 1983, el Estado nacional vivió un conjunto de procesos políticos, económicos y sociales que lo han impactado en distintos planos y de modos muy diversos. A partir de entonces, los gobiernos que se han sucedido tomaron decisiones e implementaron medidas que con diverso grado de profundidad, coherencia y efectividad han incidido de manera más o menos evidente sobre su rol y morfología. Ciertamente, el Estado de aquel entonces no es el mismo al del 2015, ¿o sí?

Podría decirse que en la década de los '80, más allá de algunas innovaciones relevantes⁴ y otras medidas de bajo impacto tomadas hacia el final del mandato de Alfonsín⁵, no se produjeron cambios significativos en el aparato estatal. Éstos, se hicieron presente con clara visibilidad durante los '90, de la mano de una concepción que impulsó la idea del «estado mínimo» —que muchos estudios han permitido conocer con claridad—, y también con el inicio del nuevo siglo y el creciente consenso en torno al «retorno del Estado»⁶, etapa cuya exploración es aún incipiente.

El conocimiento que se tiene sobre este amplio período es aún fragmentario. De hecho, y con algunas excepciones⁷, los estudios disponibles han concentrado su mirada particularmente en alguno de los diversos períodos de gobierno que se fueron sucediendo, tomado como foco de interés a diversas dimensiones de análisis ciertamente relevantes para el estudio del Estado y su aparato burocrático.

Esos estudios han avanzado en la descripción y análisis de la burocracia estatal Argentina centrándose sobre todo en el nivel nacional y focalizando, en su gran mayoría, en el análisis de los recursos humanos que la componen: su distribución entre el estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (López y Zeller, 2014; Zeller y Rivkin, 2003; Oszlak, 2000); las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público (Lindemboim y Graña, 2006; Iacoviello y Zuvanic, 2006); la profesionalización y los sistema de carrera (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003); los sistemas de capacitación (Pulido, 2000) o las reformas en el empleo público (Oszlak, 1999; Orlansky, 2001 y 2006).

Sin embargo, todavía resulta escaso el conocimiento acerca de la habilidad de la burocracia estatal para realizar sus tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable y, particularmente, sobre las condiciones que le permitan lograrlo. En este trabajo se asume que dichas habilidades o capacidades de la burocracia se asientan en dos pilares centrales: por un lado, en su dimensión organizacional, y por otro, en las interacciones que ella mantiene con diversos actores dentro y fuera del estado.

Creemos necesario focalizar en procesos y dinámicas que se producen en los organismos estatales, los atraviesan y los ligan a un entorno específico en el marco de las actividades que desarrollan. De tal modo, se requiere ir más allá de lo que nos aportan estudios con carácter agregado⁸ y avanzar en el análisis de una burocracia situada, que actúa en campos o dominios de políticas (Laumann y Knoke, 1987) específicos y se encuentra entramada en un conjunto de relaciones concretas. Este camino, además, permitirá establecer las semejanzas y diferencias que pudieran existir dentro de la burocracia estatal.

Se trata, finalmente, de evitar el riesgo de aplanar el concepto de burocracia estatal como algo indiferenciado con prácticas, dinámicas y relaciones homogéneas. En este sentido, la imagen de un estado monolítico, como un actor racional unificado compuesto de un conjunto de organizaciones que conforman un todo coherente, ciertamente no parece corresponderse con las prácticas que la realidad cotidianamente deja en evidencia (Migdal 2001).

4 LA AGENDA AMBIENTAL ARGENTINA EN EL NUEVO MILENIO

La agenda ambiental en Argentina incluye temas tan diversos como complejos: la conservación, la recuperación y el uso sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables; el ordenamiento ambiental del territorio; la gestión de los recursos hídricos; el manejo adecuado de los residuos peligrosos; la evaluación ambiental estratégica y la de los impactos ambientales; la definición de políticas vinculadas con la información y cooperación internacional; el resguardo de la biodiversidad; la conservación de los bosques; la protección de los glaciares y la administración de los parques nacionales juntamente con la reciente promesa de crear nuevas áreas marinas protegidas. Ciertamente, estas cuestiones suponen la capacidad para planificar el mediano y largo plazo.

Algunos autores reconocen que durante el nuevo milenio se instalaron fuertemente ciertos temas en la agenda del sector a la luz de una multiplicación de conflictos ambientales (Merlinsky, 2013, Gutiérrez e Isuani, 2014).

Haciendo una revisión de los principales hitos en ese sentido podemos mencionar el año 2003, en el que luego de importantes movilizaciones en la comunidad Ezquel, y con la intervención del Poder Judicial, se llevó a cabo en esa ciudad un plebiscito no vinculante en virtud del cual se rechazó la instalación del proyecto minero para la extracción de oro. Algunos autores reconocen en éste «un caso emblemático que puso en agenda pública las implicancias que

tiene para muchas comunidades locales el desarrollo de la industria minera en el país». (Merlinsky, 2014)

En junio de 2003, luego del ascenso al gobierno de Néstor Kirchner y en el marco del conflicto desatado en Esquel, se produce un cambio en la entonces Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), la que es desplazada de la cartera de Desarrollo Social a la cartera del Ministerio de Salud (Decreto 141/2003).

En 2004, la SAyDS produce «las bases para una agenda ambiental nacional», la cual es definida como «política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad». Dicho documento menciona que la construcción de una variante al modelo de la convertibilidad de los años 90s y «las alternativas de y alineación geo-económicas principalmente en orden al comercio internacional y sus impactos, demandan de por sí la necesidad de construcción de una nueva agenda, ya no como un mero intento de remoción de lo anterior, sino como expresión de la voluntad política de asignar a la problemática ambiental una adecuada jerarquía a la luz de su significación social en el presente.» (SAyDS, 2004^a:7).⁹

Durante el 2004 la SAyDS elabora la «Nueva Agenda Ambiental 2004–2007». La misma reconoce tres ejes prioritarios sobre los que debía construirse una política de estado en materia ambiental. Estos son «cambio climático, protección de bosques nativos y control de agua» (Néstor Kirchner, 2005).¹⁰

Un segundo hito es la fuerte tensión que se produjo entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos industrias de pasta de celulosa. Si bien el conflicto se gestó a partir del 2003 —por parte de activistas uruguayos—, adquiere visibilidad pública a partir de marzo de 2005 (Merlinsky, 2014). Es en este mismo año que por primera vez se incorpora la cuestión ambiental en el discurso presidencial de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional.

En 2006, en pleno ascenso de la conflictividad entre Argentina y Uruguay, Néstor Kirchner señalaba que «No concebimos esta cuestión desde ninguna xenofobia ni desde ningún exagerado nacionalismo. Lo entendemos tal cual es: un problema ambiental con ribetes económicos y posible impacto en la calidad de vida de seres humanos que viven a uno y otro lado de una frontera» (Archivo–Presidencia de la Nación, 2006). Es en este año que la SAyDS cambia de dependencia y pasa a formar parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En ese año, los temas que se bosquejan como prioritarios en la agenda ambiental son el cambio climático, residuos sólidos urbanos, protección de bosques nativos. Ello se desprende de los programas que fueran anunciados en esta oportunidad: Fondo Argentino de Carbono, con el objetivo «de promover

inversiones en tecnologías limpias», «Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos «que apunta a una progresiva eliminación de los basurales a cielo abierto», «Laboratorio de Control de Emisión Gaseosas Vehiculares», «Programa Social de Bosques» a través del cual la Secretaría «brinda asistencia técnica y financiera a iniciativas locales para la realización de obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y de incremento del área forestada nacional con generación de empleo intensivo y mejora de las condiciones sociales de la población» (Néstor Kirchner, archivo de Presidencia de la Nación).

Otro hito importante en materia ambiental es el referido al conflicto por el saneamiento de la cuenca de río Matanza–Riachuelo, luego de que en 2004 un grupo de vecinos presentara una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando a recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Este conflicto dio origen a la creación de Acumar en 2008.

Un último conflicto que merece ser destacado se da en torno a la minería a cielo abierto: el caso de Famatina (desde fines del 2011 y principios de 2012). Allí nuevamente encontramos un importante posicionamiento de la máxima autoridad política, lo que indica cierta presencia de la cuestión ambiental en la agenda política nacional.

En función de lo mencionado, por un lado, se puede inferir la existencia de una agenda ambiental que tiene un cierto carácter episódico o espasmódico—de la mano de conflictos ambientales— antes que uno programático como resultado de ideas y propuestas para el sector por parte de los proyectos políticos que han ocupado el Estado en el período bajo estudio.

De esta manera, la intervención del estado nacional sobre las cuestiones ambientales parece haber desarrollado un estilo reactivo antes que proactivo. En este sentido, Ryan (2014) atribuye este rasgo a la escasa politización de las cuestiones ambientales, que se expresa en una ausencia de posiciones programáticas por parte de los partidos políticos de mayor adhesión popular y ello, sostiene, es un factor que le agrega fragilidad a las bases políticas que sustentan legislaciones y regulaciones ambientales y debilita las posibilidades de avanzar en su implementación.

5 LA BUROCRACIA AMBIENTAL BAJO LA LUPA

En este trabajo focalizamos la mirada sobre tres organismos que integran el sector ambiental: la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAyDS), Parques Nacionales y la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

Ellos, además de tener un rol central en las políticas ambiental del estado nacional, están implicados en la función presupuestaria Ecología y Medio Ambiente¹¹, la que incluye aquellos gastos necesarios para llevar a cabo acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.

En este aparatado, realizamos una breve caracterización de estos organismos, lo que, junto con la información relevada hasta el momento, nos permite anticipar que se trata de organismos burocráticos que entrañan clara diferencias en cuanto al momento histórico de su surgimiento, razones de su creación, objetivos, trayectoria experimentada, alcance de su intervención y su dispersión espacial, desempeño presupuestario, integración de personal y tamaño.

• **Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Nación**¹²

Si bien la preocupación por la protección de los recursos naturales tenía antecedentes de larga data en el país, el primer registro en las estructuras estatales de un organismo estrictamente ambiental remite a 1973, año en el que creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH), dentro del Ministerio de Economía.

Esta primera experiencia no sería muy prolongada dado que, en el marco de una visión que asociaba el ambientalismo con una ideología subversiva, el gobierno militar que interrumpió el orden constitucional en 1976 tomó la decisión de desmantelarla (Hochstetler, 2003) y crear en su lugar una Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y Ecología, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Luego, con la recuperación de la democracia en 1983 no se produjeron grandes avances en la institucionalidad ambiental, salvo la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental en 1987, posteriormente sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental.

Fue durante el gobierno de Carlos Menem, durante la década de 1990, que se produjeron algunas transformaciones de relevancia en la institucionalidad ambiental:

- 1) mayor jerarquización de la máxima organización ambiental nacional (se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano —SRNAH—, dependiente de la Presidencia, con rango de ministerio y concentrando funciones que hasta entonces estaban dispersas en varias organizaciones ejecutivas); y
- 2) sanción de una profusa legislación propiamente ambiental.

La creación de la nueva secretaría habría respondido a la decisión presidencial de dar respuesta a estímulos internacionales (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010). Ésta surgió mientras se organizaba la Conferencia Río 92 y su creación constituyó de hecho un modo de prepararse para esa conferencia. La cancillería argentina, más que la SRNAH, jugó un rol protagónico en la preparación de este evento y a la hora de guiar la estrategia nacional en dicho evento.

Todo ello puede ser interpretado como un capítulo más del esfuerzo desplegado entonces por ajustarse a la agenda de los organismos internacionales y, en particular, a la del gobierno de los Estados Unidos (Bueno, 2010). De hecho, la nueva política ambiental estuvo favorecida por la adopción de políticas económicas neoliberales y las consecuentes transformaciones macroeconómicas.

Pero sin dudas, el legado en materia ambiental más importante durante esta década se dio con la reforma constitucional de 1994. Con ella, el campo ambiental ganó peso institucional a partir de la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional, en línea con el dominante paradigma del desarrollo sostenible. El principal desafío que se abrió luego, desde el punto de vista normativo, fue la definición de los «presupuestos mínimos de protección» instituidos por el artículo 41 de la CN. Por su parte, la secretaría ambiental contaba con fondos de un programa del BID (Programa de Desarrollo Institucional Ambiental) para elaborar legislación ambiental. Pero ningún proyecto fue tratado en el congreso hasta el final del mandato de Carlos Menem en 1999.

Ese año, un nuevo gobierno asumió el Estado nacional, y con él, el área ambiental vivió un proceso de desjerarquización. En esta nueva etapa, con un nuevo nombre —Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental— y transferida al Ministerio de Desarrollo Social, distintos autores coinciden en que nada relevante ocurrió en materia de política ambiental (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010).

La productividad en materia de legislación ambiental aumentó bajo el gobierno de Eduardo Duhalde (2002–2003). Pese a su carácter provisional, el

nuevo gobierno impulsó la postergada producción de la legislación que debía definir los presupuestos mínimos de protección y establecer los lineamientos de la política ambiental nacional (Bueno, 2010).

Cabe mencionar que varios conflictos ambientales, entre los que se destacaron la resistencia contra la instalación de una mina de oro en la localidad patagónica de Esquel (Chubut) en 2002–2003, el conflicto por las pasteras del río Uruguay y el caso Matanza–Riachuelo (Merlinsky, 2009), obligaron al gobierno a prestar más atención a las demandas y posiciones de las organizaciones ambientales sociales.

En el plano normativo, ello llevó a la sanción dos leyes de presupuestos mínimos: la Ley de Bosques Nativos (Ley 26.331/2007) y la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639/10). Estas surgieron de iniciativas presentadas por legisladores (oficialistas y de la oposición) en respuesta a demandas sociales, sin que la secretaría ambiental o el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) participaran en su formulación.

En el plano organizativo, la Corte Suprema de Justicia forzó la creación, en 2006, de la Autoridad de Cuenca del Río Matanza–Riachuelo (Acumar), para remediar su contaminación, colocando en su presidencia al secretario ambiental nacional.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007), la política ambiental quedó primero bajo la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente del Ministerio de Salud. La temática no parecía despertar mucha preocupación hasta 2006, en que estalló un nuevo conflicto por la construcción de pasteras en el río Uruguay (Gutiérrez & Almeida, 2011). Frente a ello, Kirchner decidió nombrar como nueva secretaria ambiental a una abogada ambientalista, siendo la única oportunidad en que un representante de una ONG ambientalista ha estado a cargo de la máxima organización ambiental nacional.

Además de esa designación, Kirchner colocó la secretaría bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. De ese modo, la secretaría recuperaba el rango de secretaría de ministerio que había tenido en la década de 1990. Los fondos presupuestarios de la secretaría se multiplicaron ampliamente y la agenda de programas nacionales alcanzó mayor diversificación y visibilidad.

Entre el 2000 y 2015, la Secretaría cambió de liderazgo en ocho oportunidades. Con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de 2015, se abrió un nuevo capítulo en la institucionalidad ambiental argentina al crearse el flamante Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, lo cual parecía sugerir una jerarquización de este campo de política. Pero la designación del Ministro del área (un ex legislador sin antecedentes de relevancia en la temática), rápidamente echó dudas sobre ello.

De hecho, en setiembre de 2018 y por medio del Decreto 802 de ese año, el organismo dejó de ser Ministerio y pasó a la figura de Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiendo de la Secretaría General de Gobierno. En cuanto a la estructura propiamente dicha, la SGAYDS cuenta con 4 Secretarías, 5 Subsecretarías y 9 Direcciones Nacionales.

Señalados los principales hitos y eventos del proceso de institucionalización ambiental en el estado nacional, cuatro cuestiones principales surgen como síntesis:

- a) dicho proceso evidencia una trayectoria errática producto de cambios recurrentes en el nivel de prioridad que ha tenido en la agenda gubernamental, ya sea por estímulos externos (conferencias o acuerdo globales, por ejemplo) o de estímulos internos (situaciones de conflictividad planteadas desde la sociedad civil o desde el Poder Judicial), y se refleja la inexistencia de una concepción estratégica en materia ambiental¹³;
- b) la trayectoria institucional ha sido fuertemente influenciada por eventos y decisiones que en materia ambiental se han venido registrando en el plano internacional;
- c) se trata de un campo de política en el que ha sido creciente el nivel de litigiosidad desde la sociedad civil y el sistema judicial y
- d) La agenda pública ha tenido fuerte influencia sobre la agenda gubernamental y le ha dado un carácter ciertamente lábil a la estructura del organismo rector.

• Parques Nacionales

De acuerdo a la información institucional obtenida¹⁴, «el 30 de septiembre de 1934 se sanciona, bajo la presidencia del general Agustín Justo, la ley N° 12.103 que constituye el basamento legal para la creación de las áreas protegidas nacionales. Por dicha norma se crearon la Administración General de Parques Nacionales y Turismo —nombre que más adelante (1958) cambiaría a Dirección de Parques Nacionales. De esta manera, Argentina se transformó en el tercer país americano en erigir Parques Nacionales, siguiendo el camino marcado por Estados Unidos y Canadá. Como Presidente del nuevo organismo, durante la década siguiente el Dr. Bustillo desarrolló una vasta obra fundacional.

En septiembre de 1936, con miras a continuar con la política iniciada a partir de la sanción de la ley citada, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto en el que proponía la creación de siete nuevas áreas protegidas. Al no sancionarse dicho proyecto en un tiempo prudencial, el Ejecutivo asignó a Parques Nacionales las Reservas Lanín, Los Alerces, Francisco Moreno y Los Glaciares, situadas todas ellas en la Patagonia.

Hacia 1945, las áreas reservadas fueron efectivamente declaradas Parques Nacionales. También se reconoció en esos momentos el Parque Nacional Laguna Blanca, sobre la base de una reserva de tierras que fuera realizada en diciembre de 1911 y destinadas para Parque en mayo de 1940.

En los flamantes Parques se dio comienzo a una intensa labor tendiente a consolidar una política que privilegiaba la salvaguarda de la soberanía, evidenciada a través de fuertes inversiones y fomento del turismo.

Ese concepto primigenio de conservación, basado en la estética y la defensa del territorio, empezó a dar lugar a una nueva apreciación de los valores científicos que puede albergar un área natural.

A partir de 1970, la Institución pasó oficialmente a denominarse Servicio Nacional de Parques Nacionales y, al finalizar esta década —tras una revisión de la ley hasta ese momento vigente—, se concluyó la conveniencia de contar con una norma actualizada. Con este propósito se promulgó, en diciembre de 1980, la Ley 22351 que se convirtió en el nuevo instrumento legal de la ahora Administración de Parques Nacionales (APN).

Entre 1984 y 1990, si bien no se registró la creación de nuevas áreas protegidas, el organismo impulsó la organización de la Red Nacional de Áreas Protegidas a fin de coordinar y homogeneizar los conceptos de conservación con las provincias, municipios y privados.

En 2007, un acuerdo con el Ministerio de Defensa de la Nación, permitió la creación de un Sistema de Reservas Naturales Militares actualmente denominadas Reservas de la Defensa, en predios de dominio de las Fuerzas Armadas. Resulta así que el Sistema de Parques Nacionales cuenta con 56 áreas protegidas y cuatro especies declaradas monumentos naturales nacionales. Alcanza una superficie cercana a las 4.441.808 hectáreas, que representa alrededor del 1,7 % de la superficie total del país.

La Argentina ha suscripto diversas convenciones vinculadas con la conservación de los recursos naturales. En ellas la APN juega un rol preponderante, siendo el custodio y administrador de bienes involucrados en las mismas. Entre ellos se destacan:

- La Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el año 1972 y ratificada por nuestro país en 1978. La Administración de Parques Nacionales juega un rol muy activo en la preparación de las propuestas para la inclusión y declaración de sitios.
- La Convención Ramsar sobre los Humedales a la que se adhiere a la en el año 1992 y crea dos años más tarde, el Comité Nacional Ramsar (la

APN se encuentra entre sus integrantes), encargado de coordinar y asesorar en relación con la aplicación de la Convención sobre los Humedales en la Argentina. Asimismo, considerando que la Argentina es un territorio de gran extensión y diversidad biogeográfica, en el cual se constituyen numerosos humedales de gran importancia y valor, hay inscriptos en la lista 15 sitios. El manejo de estos sitios Ramsar es competencia de las administraciones provinciales o de la APN, de acuerdo con la jurisdicción del mismo.

- En el año 1994, se sanciona la Ley N° 24.375 que aprueba un Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Reafirmando que los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos.

Estas iniciativas fueron acompañadas por financiamiento del Fondo Fiduciario para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Se desarrollaron varios Proyecto GEF con la finalidad de la Conservación de Biodiversidad.

A partir del Decreto 802/18 que modificó la Ley de Ministerios, la APN como órgano descentralizado se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Es dirigida y administrada por un Directorio compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Vocales (con una duración de 3 años en sus cargos), todos designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Dichos vocales pertenecen a la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Gobierno de Turismo, el Ministerio de Defensa de la Nación y el Ministerio de Interior.

Como dato adicional, señalamos que entre 1934 y 2019, la APN ha tenido 32 presidentes (alguno de ellos fueron militares, abogados, ingenieros agrónomos, ecólogos, sociólogos o arquitectos), los que han permanecido en el cargo un promedio de 2.6 años. En ciertos casos duraron menos de un año, como en los casos del Ing. García (1973) o el Lic. Zaragoza (2003), en tanto que solo algunos pocos (apenas 4) superaron los 5 años, habiendo sido su primer presidente, el Dr. Ezequiel Bustillo, quien permaneció el record de 10 años al frente del organismo (entre 1934-1944).

• **Autoridad de la Cuenca Matanza–Riachuelo**

Cuando la Corte declaró su competencia originaria en la causa «Beatriz Mendoza»¹⁵, la Defensoría del Pueblo de la Nación y las restantes organizaciones participantes de la experiencia, plantearon su pretensión de ser incluidas

como terceros en la causa, basándose en los preceptos constitucionales que les garantizan —tanto a la Defensoría como a las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental—, el acceso a la legitimación activa frente a daños colectivos ambientales. La Defensoría del Pueblo de la Nación, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina y la Asociación de Vecinos de la Boca, fueron incluidos como terceros en la causa, luego de que la Corte examinara los estatutos de estas últimas, dictaminando que se encontraban legitimadas para ser parte de la misma.

Como respuesta a la demanda perentoria de la Corte, el Gobierno Nacional dispuso la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza–Riachuelo (ACUMAR), quien se transformó en el actor principal interpelado por el proceso judicial (Merlinsky, 2011:263)

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires (PBA) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se relaciona con diferentes organismos de estos niveles de gobierno, no solamente con las áreas estrictamente ambientales.

Dada por su Ley de creación (Nº 26.168/06), la misión de ACUMAR¹⁶ es recuperar la Cuenca Matanza Riachuelo a través de la articulación de políticas públicas que promuevan nuevas obras de infraestructura, la limpieza y el mantenimiento del espacio público, el control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial, entregando conocimiento y promoviendo el compromiso social como un valor fundamental para cumplir los objetivos propuestos. Es decir que su rol se ejercerá sobre la base de tres pilares: planificar, coordinar y controlar.

En la sentencia, además, Corte Suprema de Justicia impone a ACUMAR un conjunto de mandas, es decir, obligaciones que el organismo debe cumplir en torno a los siguientes temas: sistema de indicadores, información pública, contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de márgenes de río, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y un plan sanitario de emergencia. Sobre los avances en cada uno de estos temas, el organismo rinde cuenta de manera regular ante los Ministros de la CSN.

El de ACUMAR, constituye así un caso que resulta particularmente interesante si se quiere analizar la incidencia de la Corte Suprema en el proceso de producción de políticas públicas. En tal sentido, resulta interesante preguntarse

de qué manera dicha «tutela judicial «ha impactado sobre la capacidad de acción del organismo. En principio, un dato que resulta sugerente, es que desde su creación ha tenido ya 8 presidentes, en promedio, algo más de 1 por año.

6 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR

La función presupuestaria «Ecología y Medio Ambiente» incluye aquellos gastos necesarios para llevar a cabo acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.

El cuadro 1 expone el gasto ejecutado al 31/12/2015, por parte de los 3 organismos del campo ambiental analizados en este trabajo.

Cuadro 1.

Ecología y medio ambiente por organismo al 31/12/2015 (en pesos)

104

Organismos	Ejecución año 2015	% representatividad
317 - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	1.262.618.818	38,3%
356 - Obligaciones a Cargo del Tesoro	887.423.968	26,9%
107 - Administración de Parques Nacionales	711.135.537	21,6%
342 - ACUMAR	436.913.842	13,2%
Total Ecología y Medio Ambiente	3.298.092.164	100%

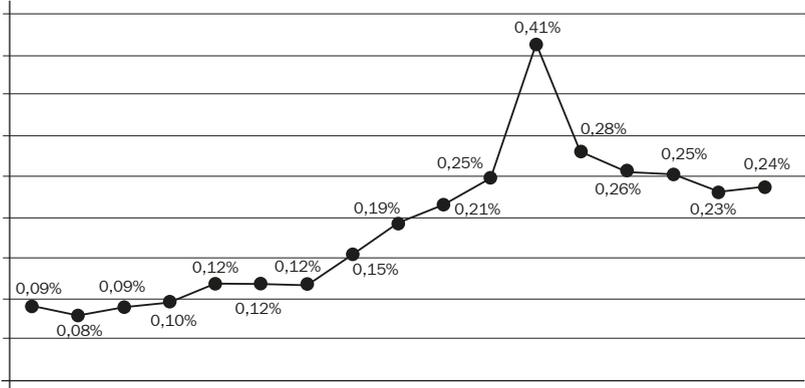
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional

En relación a la representatividad del «gasto ambiental» en el total de erogaciones presupuestarias, puede asegurarse que un mayor interés por las temáticas de ecología y ambiente, desde comienzos del presente milenio, se vio reflejado en la evolución presupuestaria de la Función.

La serie del período 2001/2016, en el Gráfico 1, muestra un mínimo histórico en el ejercicio 2001 (0,08%), un máximo en 2011 (0,41%) y un promedio de todo el período que se ubica en 0,19% del gasto público presupuestario.

Gráfico 1.

Representatividad de la Función Ecología y Medio Ambiente en el total ejecutado por la Administración Pública Nacional. Serie 2000/2016.



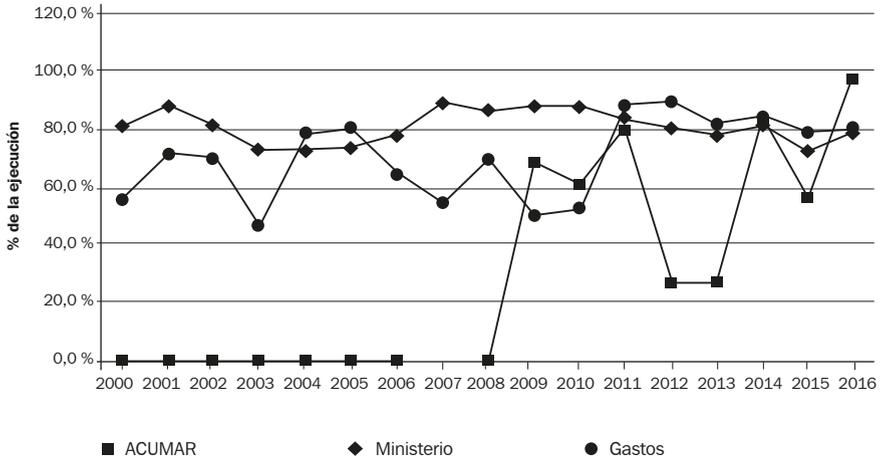
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional

Puede observarse un crecimiento sostenido de los gastos en Ecología y Medio Ambiente en relación al total, hasta el ejercicio 2011, cuando alcanza su pico máximo en la serie (0,41%). Dicho salto en ese año tiene que ver con el crecimiento de los gastos de capital, principalmente vinculados a proyectos de inversión sanitarios.

Por su parte, a partir del ejercicio 2012 la participación de la función comienza a decaer, logrando cierta estabilidad en torno al 0,25%. En el ejercicio 2016, último dato disponible, el ratio analizado se ubica en el 0,24%. En el gráfico siguiente puede visualizarse fácilmente la situación indicada:

Gráfico 2.

Nivel de ejecución presupuestaria (2000–2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional

De este modo, podríamos diferenciar en el gráfico tres períodos relativos a la participación de la función en el gasto público:

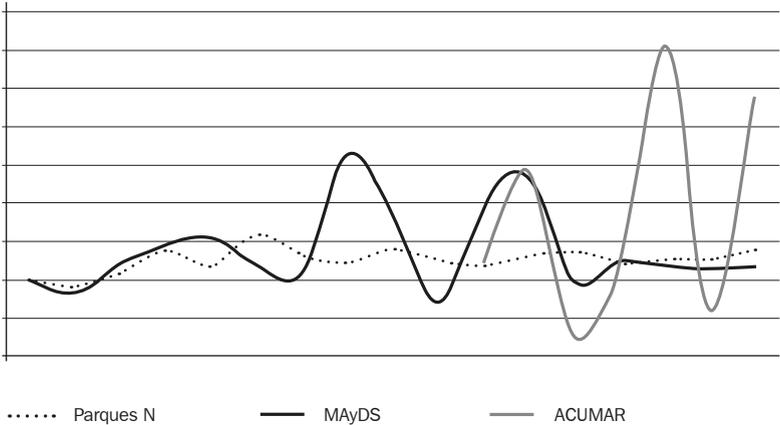
- 1) Baja asignación (2000–2006)
- 2) Suba sostenida (2006–2011)
- 3) Decrecimiento logrando estabilidad (2012–2016)

Por otra parte, interesa observar el nivel de ejecución presupuestaria alcanzada por los organismos bajo estudio. Ello, podría ser tomado como un indicador del tipo de trayectoria que cada uno ha evidenciado en el período bajo estudio. En tal sentido, el Gráfico 2 nos permite observar trayectorias claramente diferenciadas: por un lado, la de Parques Nacionales, más estable, con un porcentaje de ejecución en torno al 80% de su presupuesto, mostrándose de ese modo bastante homogéneo a lo largo de la serie; por otra parte, tanto la SGAYDS como la ACUMAR con una trayectoria más errática, que se evidencia en los altibajos en el porcentaje de ejecución presupuestaria, en el período analizado.

Otra forma de mostrar esas trayectorias distintas es mediante el análisis del porcentaje de variación anual de la ejecución del presupuesto (Gráfico 3). Ciertamente, la menor variación se da en Parques Nacionales, frente a las bruscas alternaciones que se observan tanto en ACUMAR como en la SGAYDS, aunque en este último, con una tendencia a estabilizarse.

Gráfico 3.

Ejecución por objeto del gasto. Variaciones año a año 2000–2016 (en porcentajes)

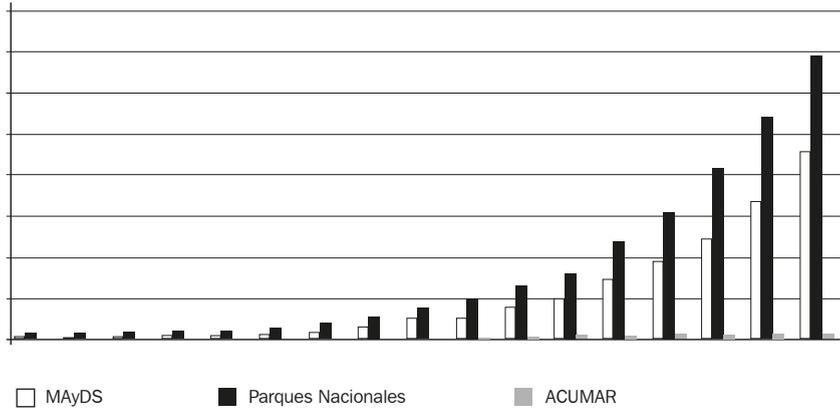


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional

El Gráfico 4 nos muestra, de manera comparada también, el gasto en personal a lo largo de la serie, lo que nos ayuda a dar cuenta de dos cuestiones: por un lado, de un crecimiento claro y sostenido del gasto en este rubro a partir de 2006; por otro lado, que estamos frente a organismos que se diferencian también en este rubro, siendo Parques Nacionales en el que tiene un mayor peso, seguido por la SGAYDS S y luego ACUMAR.

Gráfico 4.

Evolución del gasto en personal 2000–2016 (en pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional

7 ANÁLISIS DE LAS DOTACIONES DE PERSONAL¹⁷

El tratamiento de los datos de RRHH en el sector público sigue constituyendo un claro desafío para la tarea académica, pero también lo es para los propios encargados del tema en el sector público. Éste pasa por las dificultades existentes para lograr la reconstrucción series completas, confiables y homogéneas de información sobre la cantidad de personal que ocupa la estructura del Estado Nacional para su funcionamiento¹⁸. Este tema sigue siendo una cuestión no resuelta desde el retorno de la democracia pese a las reiteradas y declamadas reformas administrativas que se fueron sucediendo a lo largo del período bajo estudio.

Si bien estudiar las dotaciones de personal estatal constituye una tarea ardua pero necesaria, también lo es el realizar algunas menciones sobre la calidad del mismo. Finalmente, ello también nos habla de las capacidades del Estado para enfrentar los desafíos que la sociedad presenta.

Al respecto, cabe recordar que hace más de 15 años, Rauch y Evans (1999) establecieron un índice que reflejaba el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para

una burocracia profesional¹⁹. En ese trabajo, los autores ubican a la Argentina con el lugar 6 con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de 35 países analizados.

Desde entonces, los estudios no han dejado de reflejar estas deficiencias, ubicando al país, en términos comparado, como uno de desarrollo intermedio en la materia. Así, señalan Zuvanic e Iacoviello (2010), el Estado nacional da muestras de la existencia de un servicio civil medianamente conformado, que no han llegado a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión como para permitirle una efectiva disponibilidad de capacidades y que combina al mismo tiempo espacios de mérito con espacios clientelares (Echebarria, 2006).

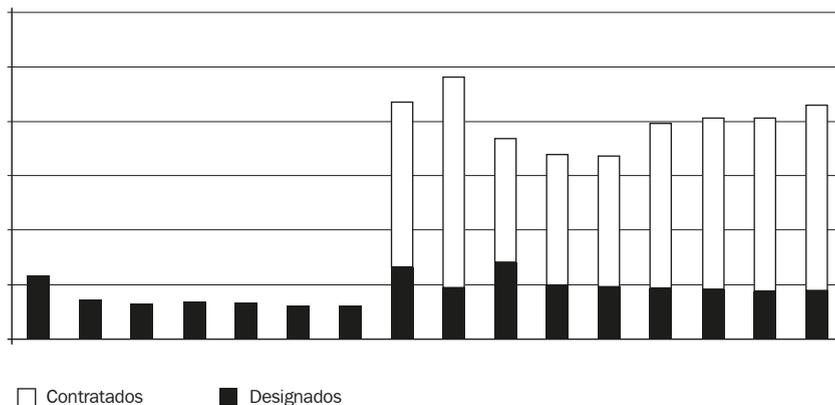
Ciertamente, esa caracterización encuentra sus razones en los procesos socio-económicos y políticos vividos en la Argentina, particularmente, en los últimos 40 años. Como señalan López y Zeller, «a la destrucción de los elencos técnicos-profesionales durante la Dictadura Cívico-Militar iniciada en 1976, le siguieron, por impulso de las reformas neoliberales, sucesivas políticas de ajuste del personal, como los reiterados retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, los despidos compulsivos, la tercerizaciones de servicios, sumado a la caída del personal a través del cierre de organismos, las privatizaciones y las transferencias a provincias y municipios. Bajo este derrotero, también cobró forma la disminución del empleo permanente, el envejecimiento de las plantas estables (con la pérdida del «saber acumulado»), la «naturalización» del contrato por tiempo determinado y la asimilación del sector público a las características del empleo privado» (2014:14).

El en caso de la SGAYDS, las principales características a destacar son las siguientes:

- a) En 2016, la dotación se estabiliza en alrededor de 800 a 900 personas. El personal designado²⁰ se ha mantenido relativamente estable en alrededor de 200 personas, todas alcanzadas por el SINEP (Gráfico 5)
- b) El personal contratado²¹ tiene el mayor peso dentro de la planta(Gráfico 5)
- c) El aumento en los niveles de calificación del personal de la SGAYDS se refleja en el 47.1% de personas con estudios universitarios en 2016 desde el 41.2% en el 2000 y la caída en el personal con estudios primarios: a 4,3% en 2016 desde un 14.6% en 2000. (Gráfico 6).

Gráfico 5.

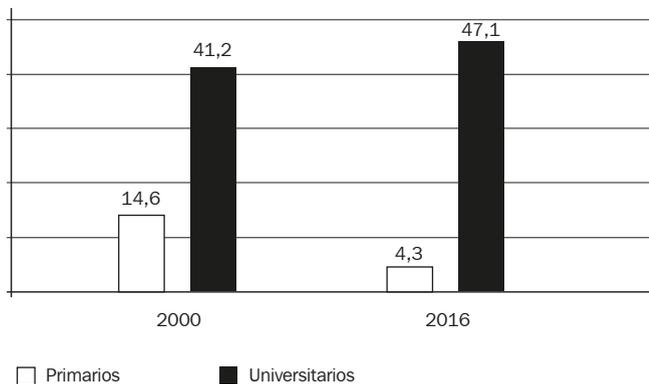
SGAyDS. Dotación de personal 2000–2016 (valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

Gráfico 6.

SGAyDS. Personal según nivel educativo (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

En relación con *Parques Nacionales*, los principales rasgos son los siguientes:
 a) La evolución de la Dotación de Cargos refleja un importante crecimiento al pasar de 901 en el 2000 a 1856 en 2016.

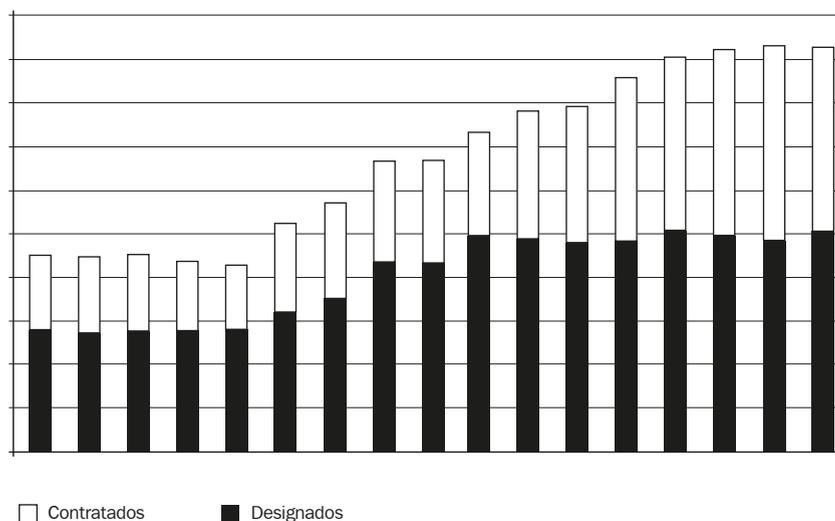
b) En el 2000, un total de 561 designados representaban el 62% del total del personal. En 2016, se reduce esa proporción ya que los 1008 designados constituyen el 54% de la planta. La contracara de esto es el incremento en la cantidad de personal contratado, el que pasa de 340 en el 2000 (un 38% del total) a 848 (46%) en 2016. (Gráfico 7)

c) Es llamativo el cambio en la composición social en cuanto al nivel de instrucción de la planta, particularmente observando la reducción de personal con nivel primario y el aumento del personal con nivel terciario y universitario. (Gráfico 8)

El Personal designado ha visto incrementada su edad promedio pasando de 41 a 44 años entre 2000 y 2016. Por su parte, el personal contratado pasó de 37 a 39 años en el mismo período.

Gráfico 7.

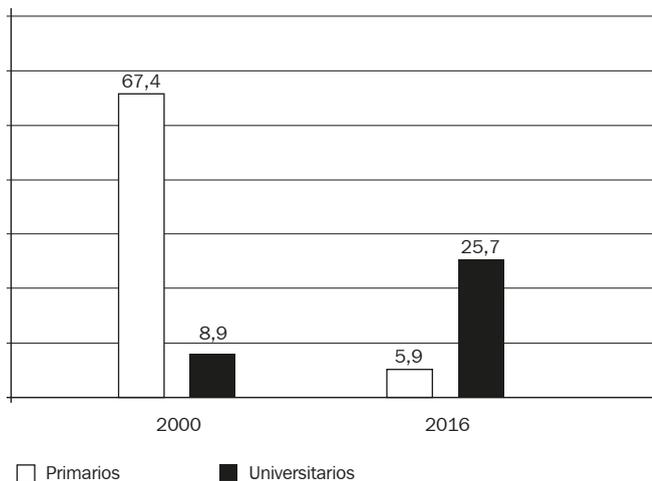
Parques Nacionales. Dotación de personal 2000–2016 (valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

Gráfico 8.

Parques Nacionales. Personal según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

8 CONSIDERACIONES FINALES

A partir del recorrido hecho a lo largo de este trabajo, podríamos avanzar una caracterización del campo ambiental e identificar algunas de sus dinámicas más relevantes.

En primer lugar, combina organismos de reciente creación y otros de vieja data, con trayectorias institucionales disímiles que, en algunos casos, se ha mostrado ciertamente errática (recurrentes cambios de dependencias y de jerarquías) y en otros, con mayores niveles de estabilidad.

Segundo, su desarrollo institucional y el nivel de priorización que ha tenido en la agenda estatal se ha visto sometido a cambios recurrentes a instancias de estímulos externos (conferencias o acuerdo globales, por ejemplo) y estímulos internos (situaciones de conflictividad planteadas desde la sociedad civil o desde el Poder Judicial).

Por último, es un campo de política que ha experimentado un creciente nivel de litigiosidad, desde la sociedad civil.

Para finalizar, avanzamos algunas proposiciones de carácter general y otras, más específicas, sobre las capacidades de la burocracia estatal para la producción de políticas ambientales. Ellas, serán de ayuda para orientar el trabajo de entrevistas en profundidad en los diversos organismos bajo estudio.

Entre las primeras, podemos señalar.

- Los altibajos recurrentes en el nivel de priorización que el tema ambiental ha tenido en la agenda gubernamental ha incidido negativamente sobre la burocracia ambiental limitando sus capacidades para la planificación e implementación de políticas ambientales.
- La dinámica de litigiosidad planteada por la sociedad civil, a partir de la década de 1990, se relaciona con la baja predisposición del área para desarrollar mecanismos oportunos y permanentes para la participación ciudadana sobre el tema.
- La fuerte incidencia que las dinámicas internacionales tienen sobre el campo ambiental y las demandas provenientes desde el activismo social y el poder judicial, alimentan un rol reactivo de los organismos ambientales frente a su entorno y deteriora la calidad de las respuestas que elaboran.
- La incorporación de personal mediante la modalidad de contratos, si bien constituye una vía más expedita (en relación a los procesos de concursos) para ingresar al estado, supone dar un menor nivel de estabilidad a las dotaciones de personal, debilita su identificación y compromiso con los organismos en los que se desempeñan y torna incierta sus expectativas con relación a su carrera profesional en el Estado.
- La presencia de personal incorporado bajo la modalidad de contratos, a la vez que ha permitido un aumento en los niveles de calificación de los organismos ambientales, no ha facilitado la conformación y consolidación de burocracias especializadas.

Lo desarrollado en este trabajo constituye una base y un paso necesario para enfocar y guiar el estudio de las capacidades de la burocracia estatal en los organismos centrales en la política ambiental argentina. La profundización sobre las características y dinámicas organizacionales de éstos arrojará como resultado conocimiento valioso para lograr mayor efectividad en las políticas del sector. Ello es necesario para mejorar la calidad de vida de la sociedad actual y asegurársela a las generaciones futuras.

NOTAS

¹ En este sentido, parece estar vigente un marco cultural en el que la norma, por sí sola, resuelve todos los problemas. En este sentido, hablamos de un «Fetichismo normativo» que goza de buena salud en este campo de política. Ello, parece dejar de lado la necesidad de preocuparse por otros instrumentos de política, sin los cuales las normas se convierten en una mera colección de palabras.

² Agradecemos la colaboración de Gabriela Mansilla, Maisa Bascuas y Karina Montes.

³ Acorde al planteo de Rodríguez Gustá (2007) y Hanson y Sigman (2011), entre otros.

⁴ Por ejemplo, la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales, inspirado en la experiencia francesa de la Ecole National d'Administration (ENA), con el propósito de reestructurar el aparato estatal y de asignarles a los miembros de este nuevo segmento el rol de «agentes de cambio de una administración democrática» (Iacoviello, M; Llano; M. y Strazza, L. (2011)

⁵ Entre otras, los retiros voluntarios y la supresión de vacantes (López y Zeller, s/f)

⁶ Ello se da en consonancia con lo que Mora y Araujo (2012) denomina consenso privatista y consenso estatista. Señala el autor que «en los años '90 la Argentina aparecía como una de las sociedades más "privatistas" en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más "estatistas" de América latina según datos de Latinobarómetro».

⁷ Entre otros, López, A. y Zeller, N. (s/f) y Orlansky, D. (1995).

⁸ En este sentido, destacamos el trabajo de Luisina Perelmiter (2016) Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM EDITA.

⁹ Entre otras cosas, en ese documento se reconoce como pasivo ambiental las siguientes cuestiones: a) Degradación de suelos y avance de la desertificación; continua degradación y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales; degradación de los ecosistemas marinos y costeros. b) Pérdida de la diversidad biológica. c) Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos. d) Altos índices de

contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Agravamiento del stress hídrico. e) Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado. f) Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales. g) Deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía. h) Deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica (SAyDS, 2004^a:16).

¹⁰ En el documento de la Nueva Agenda Ambiental se reconocen 5 líneas prioritarias de intervención estatal: i. Producción sostenible, ii. Comercio internacional y ambiente, iii. Construcción de indicadores de desarrollo sostenible (IDS), iv. Prevención de desastres naturales, v. Gestión ambiental de los recursos hídricos. (SAyDS, 2004b: 23)

¹¹ La clasificación presupuestaria por Finalidad y Función distingue al gasto público según la naturaleza de los servicios que los organismos públicos brindan a la comunidad, constituyendo un instrumento fundamental para la toma de decisiones y para el entendimiento de las políticas gubernamentales.

¹² Para el desarrollo de este punto, seguimos a Gutiérrez e Isuani (2014).

¹³ Un dato que resulta revelador es que, en los 18 años corridos desde el inicio del nuevo siglo, el organismo rector de la política ambiental ha cambiado su máxima autoridad en 8 oportunidades, lo cual le asigna una estabilidad promedio de un poco más de 2 años a cada una de ellas.

¹⁴ <https://www.parquesnacionales.gob.ar/institucional/historia-institucional/>. última visita el 21-2-18

¹⁵ En 2004 un grupo de vecinos presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

y 44 empresas, reclamando a recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y un rescaramiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo. Así se originó la causa «Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)».

¹⁶ La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo en el que se obliga a ACUMAR a realizar un programa cuyos objetivos son:

- 1) Mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca
- 2) Recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo)
- 3) Prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Por otra parte, el Máximo Tribunal encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación y a cinco Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) la conformación de un Cuerpo Colegiado para el control del Plan de Saneamiento y de las obligaciones y fallos establecidos en la sentencia.

¹⁷ Para el caso de ACUMAR, no se ha podido aún recabar información sobre dotaciones de personal

¹⁸ Al respecto, debemos resaltar, como señalan

Pomares, J., Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (2013), que resulta necesario consolidar un sistema de información sobre el empleo público que permita una mayor accesibilidad y disponibilidad de los datos sobre el servicio civil nacional en la Argentina.

¹⁹ Siguiendo a Weber, los autores señalan la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático, lo que combina formación y pruebas de acceso a la administración pública, y la existencia de una carrera profesional predecible que proporcione la expectativa de ascensos relacionada con el desempeño y actúe como recompensa a largo plazo para los empleados públicos. De esta manera, se aumentan las chances de lograr un aparato administrativo mínimamente competente y generar una coherencia corporativa y un claro espíritu de cuerpo.

²⁰ En la dotación de cargos debe diferenciarse aquéllos de la denominada Planta Permanente de los de la llamada Planta Transitoria. Los primeros ordinariamente están orientados a acoger a los empleados bajo el régimen de estabilidad laboral y, los segundos, a quienes son designados usualmente por el año fiscal o por la duración de la estacionalidad específica de sus tareas. En este documento, las personas que ocupan esos cargos figuran como «Personal Designado

²¹ Nos referimos al personal contratado bajo relación de dependencia laboral a término fijo. Con relación a este término, la normativa presupuestaria obliga a que no se supere el ejercicio fiscal, es decir, el 31 de diciembre de cada año. Se distingue del personal transitorio por el tipo de fuente de financiamiento en el presupuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Guillermo (2007).** «Capacidades Estatales, instituciones y política social». Prometeo. Buenos Aires.
- Bonifacio, Alberto (2003).** «Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición». VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28–31 Oct. Panamá.
- Bueno, Pilar (2010).** «Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009». Tesis (doctorado) – Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Santa Fe, Argentina
- Cagnoli, Carlos. (2007)** «Reflexiones sobre las Reformas de Estado y de la Administración Pública de los '90 en Argentina». IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto. Argentina
- Echebarria, Koldo (2006).** «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas». Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 34. Caracas, Venezuela
- Estrada Oyuela, Raúl (2007).** «La preocupación ambiental por el ambiente y la administración» Aportes para el Estado y la Administración Pública, v. 13, n. 24, p. 19–38.
- Evans, Peter. y Rauch, James. (1999).** «Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structure on economic growth», en *American Sociological Review*, Oct
- Giraudy, Agustina (2012).** «Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States». En: *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N° 3 (pp. 599–611). Santiago de Chile.
- Gutiérrez, Ricardo (2018).** «Introducción». En Gutiérrez, Ricardo. «Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina». Editorial Teseo. Argentina
- Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando (2014).** «La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina». *Revista de Administração Pública – RAP. Fundação Getulio Vargas*. Volume 48, número 2 – Mar–Abr. ISSN:00347612, pags.: 295–322. Brasil.
- Gutiérrez, Ricardo y Almeida, Gustavo. (2011).** «Global production, local protest, and environmental foreign policy: Argentina and the Uruguay River Pulp Mill Projects». En: Heine, Jorge; Thakur, Ramesh. *The dark side of globalization*. Tokyo: United Nations University Press. p. 229–248.
- Hanson, Jonathan y Sigman, Rachel (2011).** «Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options.» Ponencia presentada en el 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association Sept. 1–5.

Hendrix, Cullen (2010). «Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict». *Journal of Peace Research* 47(3): 273–285.

Hilderbrand, Mary y Grindle Merilee (1997). «Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?» En: Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

Iacoviello, Mercedes. y Zuvanic, Laura. (2006). «Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Síntesis del diagnóstico: El caso de Argentina». En Koldo Echebarría (Editor): *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, BID.

Iacoviello, Mercedes; Llano; Mercedes y Strazza, Luciano. (2011). «Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas. 6to. Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco.

Isuani, Fernando; Serafinoff, Valeria y Pereyra, Elsa. (2017). «Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina a partir de la exploración en distintos sectores de política». Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Montevideo. Uruguay

Ikenberry, Jhon (1986). «The irony of state: comparative responses to the oil shocks in the 1970's. International organization foundation». Cambridge University

Laumann, Edward. y Knoke, David. (1987). «The organizational state. Social choice in national Policy domains». The University of Wisconsin Press.

Lindenboim, Javier. y Graña, Juan. (2006). «Empleo y remuneraciones en el sector público La situación luego de los cambios de los noventa y recientes». Centro de Estudios sobre Población, empleo y desarrollo CEPED. FCE–UBA

López, Andrea y Zeller, Norberto. (2014). «El Perfil del Empleo Público en el Estado Nacional (2003 a 2012): Principales Transformaciones». I Congreso de la Asociación Argentina de Sociología «Nuevos protagonistas en el contexto de América latina y el Caribe». Campus Resistencia. Universidad Nacional del Nordeste. Chaco, Argentina.

Mann, Michael (1997). «Las fuentes del poder social». Madrid: Alianza

——— (1991). «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados». En *Revista Zona Abierta* 57/58. Madrid, España.

Merlinsky, María Gabriela (2009). «Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina». Tesis (doctorado) – Universidad de Buenos Aires, Universidad Paris VIII, Paris.

Merlinsky, Gabriela (2013). «Política, derechos y justicia ambiental. El Conflicto del Riachuelo». Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 280 páginas.

——— (2014). «Cartografías del conflicto ambiental en Argentina». Buenos Aires, Editorial Ciccus/CLACSO, 326 páginas.

Merlinsky, María Gabriela (2011). «El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza–Riachuelo. Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires». En Isuani, F. (Ed). Política Pública y Gestión del Agua. Aportes para un debate necesario. UNGS/Prometeo. Buenos Aires.

Migdal, Joel (2001). State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another». Cambridge University Press. UK

Mora y Araujo, Manuel (2012). «El Estado y la opinión pública en Argentina». Voces del Fénix Año 3, N° 18

López, Andrea y Zeller, Norberto (s/f). Argentina: «Un balance de las Reformas Administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia, procuran englobar varios períodos de gobierno, desde 1983 hasta el 2001.

Orlansky, Dora. (2006). «Efectos de la Reforma del Estado en el Nivel y Calidad del Empleo Público (1990-2005)». Proyecto Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina. OIT. (Con la colaboración de Andrea Makón y Leticia Patrucchi)

——— (2001). «Política y burocracia». Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Documentos de Trabajo N° 26.

——— (1995). «Crisis y Transformación del Estado en Argentina (1960–1993)» Cuadernos de Estudios Empresariales. N° 5. Servicio de Publicaciones UCM. Madrid, España

Oszlak, Oscar (1990). «La formación del Estado Argentino». Editorial de Belgrano. Argentina.

——— (1999). «De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado». Revista Nueva Sociedad N° 160.

——— (2000). «El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina». Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Perelmiter, Luisina (2016). «Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino». San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM EDITA.

Pomares, Julia, Gasparin, José. y Deleersnyder, Diego. (2013). «Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación». Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Trabajo N° 117, Octubre, Buenos Aires.

Pulido, Noemí (1999). «Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un estado en transformación: El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público». Ponencia del IV Congreso del CLAD, en la Ciudad de México en octubre.

Rayan, Daniel (2014). «Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares». Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 22-32

Repetto, Fabián (2007). «Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas». En: Alonso, Guillermo (ed). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007). «Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación». En: Alonso, Guillermo (ed). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Skocpol, Theda y Finegold, Kenneth. (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal». En *Political Science Quarterly*, 97, 255-278

Skocpol, Theda (1989). «El Estado regresa al primer plano». En *Revista Zona Abierta*, N° 50.

Tobelem, Alain (1992). «Institutional capacity analysis and development system (ICADS)». Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.

Zeller, N. y Rivkin, A. (2003). «El empleo en la administración pública nacional. Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones». INAP: Buenos Aires.

Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2010). «La burocracia en América Latina». En: *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 9-41.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Isuani, F.J. (2019). «Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales», *DAAPGE*, año 19, N° 33 (jul-dic), 2019, pp. 89-119. Santa Fe, Argentina: UNL.
