

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO CLIMÁTICO: APORTES AL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN MULTINIVEL A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE POLÍTICAS MUNICIPALES

MATÍAS AGUSTÍN DALLA TORRE¹

Universidad Nacional de Cuyo, Municipalidad de Godoy
matiasdallatorre@gmail.com

DIEGO JAVIER CORONEL²

Municipalidad de Godoy Cruz, Argentina
dcoronel@godoycruz.gov.ar

El cambio climático es un imperativo de la época y sus consecuencias en la vida social son el principal reto para los gobiernos y sus políticas públicas. ¿Qué aportes están generando las políticas municipales frente al cambio climático y sobre los compromisos asumidos por los países en los acuerdos internacionales? ¿Cuáles son los principales impactos de los problemas de coordinación multinivel en la implementación de las políticas municipales contra el cambio climático? A partir de estos interrogantes, y desde una estrategia que combina metodologías cuantitativas y cualitativas, el artículo indaga sobre los principales problemas de coordinación en la implementación de políticas frente al cambio climático, a partir del estudio de las políticas implementadas por un municipio de la Provincia de Mendoza, Argentina.

Palabras claves: Cambio Climático – Políticas Públicas – Coordinación – Gobierno Multinivel.

1 Magíster en Planificación y Programación Social. Licenciado y Profesor en Ciencias Políticas y Administración Pública. Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina.

2 Magíster en Planificación y Programación Social. Licenciado y Profesor en Ciencias Políticas y Administración Pública. Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina.

PUBLIC POLICIES AND CLIMATE CHANGE: CONTRIBUTIONS TO THE PROBLEM OF THE MULTILEVEL COORDINATION BASED ON AN ANALYSIS OF MUNICIPAL POLICIES

Climate change is an imperative of this time and its consequences on social life, are the main challenge for governments and their public policies. What contributions are generated by municipal policies on climate change and on the commitments assumed by countries in international agreements? What are the main impacts of multilevel government coordination problems in the implementation of municipal policies against climate change? Based on these questions, and from a strategy that combines quantitative and qualitative methodologies, the article investigates the main coordination problems in the implementation of climate change policies, based on the study of the policies implemented by a municipality in the Province from Mendoza, Argentina.

Keywords: Climate Change - Public Policies - Coordination - Multilevel Government

INTRODUCCIÓN

El cambio climático ha dejado de ser una preocupación de un grupo reducido de científicos y académicos que, desde exclusivos círculos elitistas de información y de conocimiento, se preocupan por complejidades climáticas que carecen de impacto directo sobre la vida cotidiana de millones de ciudadanos. Los territorios y las ciudades, particularmente, viven y sienten de manera rigurosa los impactos directos e indirectos de las variaciones en la temperatura del planeta. Por su parte, la clase dirigente comienza a tomar nota y a poner en el centro de los temas de gobierno la situación ambiental y la necesidad de implementar medidas frente al flagelo del cambio climático.

La evidencia empírica da cuenta de que las emisiones de dióxido de carbono (CO²), el principal gas generador del efecto invernadero, crecen y vuelven a marcar un nuevo récord. Como sostiene Johon Cook (2010), en su guía científica contra el escepticismo del cambio climático: “...debido a la quema de combustibles fósiles, el nivel de CO² en la atmósfera se encuentra al más alto nivel de al menos en los 2 últimos millones de años” (Cook, 2010: 5).

El desafío se incrementa al vincular el cambio climático con el acelerado proceso de urbanización; el cual, en las ciudades de América Latina, se desarrolla en forma precaria y desorganizada. La planificación de las ciudades deberá generar fórmulas que compatibilicen el compromiso mundial en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con medidas que aumenten la calidad de vida de sus habitantes, mejorando la resiliencia de las ciudades con acciones que disminuyan la vulnerabilidad y los riesgos de la población. Pero este desafío también requiere de una coordinación dialógica³ entre los niveles de gobiernos y los acuerdos internacionales, a fin de generar consensos amplios en cuanto a materias como la eficiencia energética, regulación del transporte y desarrollo urbano. Asimismo, los procesos de participación ciudadana y de diálogo intersectoriales brindan posibilidades para mejorar el compromiso de los habitantes en la lucha por la protección del ambiente y el desarrollo sustentable de las ciudades y territorios.

En este escenario, los gobiernos locales deben incrementar sus capacidades para hacer frente y reducir los daños de cualquier desastre potencial. En el trabajo que aquí se presenta se analiza, como caso de estudio, el plan integral de adaptación y mitigación frente al cambio climático implementado desde el 2016 por el municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina. Esta política contempla una serie de acciones tendientes a optimizar la coordinación institucional, impulsar las energías limpias, transporte sustentable, el tratamiento de residuos, buscando una activa participación y compromiso de la ciudadanía en el desarrollo de cultura ambiental. Los avances en materia de acciones frente al cambio climático en el municipio son

3 Para João Ferrão (2017) en los procesos de gobernanza multinivel, también lo denomina gobernanza integrada territorial, es necesario desarrollar una coordinación dialógica, es decir; un espacio dinámico de concertación donde se incluye la posibilidad de que los niveles inferiores de gobierno puedan influir constantemente, es una coordinación de tipo colaborativa (João Ferrão 2017, citado en Dalla Torre M 2018).

visibles, sin embargo, es necesario evaluar el grado de implementación alcanzado y el impacto real de cada uno de estos programas.

En este sentido, y un tanto a modo de hipótesis, se evidencian problemas y desajustes en la etapa de implementación de los programas y acciones implementadas por el municipio frente al cambio climático. Si bien los mismos responden a una multiplicidad de factores, los problemas de coordinación entre los niveles de gobierno generan intervenciones fragmentadas, contradictorias y superpuestas en materia ambiental.

El artículo aborda la problemática ambiental en el municipio de Godoy Cruz, desde un enfoque propio de las ciencias políticas; el análisis de las políticas públicas. Se trata de aportar innovaciones, no sólo en la forma de abordar y estudiar la complejidad de la gestión ambiental, sino de encontrar respuestas y soluciones de aplicación práctica frente a las dificultades por las cuales atraviesan las políticas ambientales y contra el cambio climático, en los ámbitos municipales en contextos de gobernanza multinivel.

A lo largo de la investigación predominó la técnica del análisis documental y normativo, a fin de dar cuenta con profundidad de los programas desarrollados en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático. También se utilizó información cuantitativa: estadísticas oficiales, páginas web, informes ambientales, planes, programas, artículos periodísticos. Se realizaron entrevistas a los actores centrales: funcionarios nacionales y provinciales, técnicos especialistas en la temática, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad. Los mismos, permitieron obtener datos, sistematizarlos, analizarlos.

Además de esta introducción, el artículo está organizado en tres secciones. En la primera parte se presentan los principales conceptos teóricos utilizados en el trabajo; específicamente, las particularidades que deben adquirir las políticas públicas para dar respuestas a la complejidad del cambio climático en un contexto de coordinación multinivel. La segunda sección analiza lo que aquí se ha denominado el sistema multinivel para la fijación de objetivos y estrategias frente al cambio climático, básicamente; la forma de coordinar mediante acciones específicas entre los niveles de gobiernos nacionales, provinciales y municipales; a fin de dar

cumplimiento a las metas y objetivos comprometidos en las instancias internacionales. La tercera parte del trabajo se ocupa, desde la mirada local del municipio de Godoy Cruz, sobre los problemas concretos en esta coordinación multinivel, a partir de los resultados cualitativos obtenidos en las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno nacional, provincial y municipal, como así también a técnicos especialistas en la materia.

El trabajo finaliza con una síntesis sobre los principales aportes generados a partir de esta investigación e identificando líneas emergentes de investigación.

1. REPENSANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO EN CONTEXTOS DE COMPLEJIDAD Y DE GOBIERNOS MULTINIVEL

1.1 El cambio climático como imperativo de época

El carácter antropocéntrico del cambio tiene relación directa con las formas actuales de producción y de consumo de bienes y servicios, que están llevando al planeta a una trayectoria nunca antes vista; aumento de la temperatura media global, cambios de los patrones de precipitación, el alza del nivel del mar, la reducción de la criósfera y los cambios en los patrones de los fenómenos climáticos extremos (CEPAL, 2015). De esta manera, el cambio climático y sus consecuencias en la vida social es el principal reto para los gobiernos y sus políticas públicas (Postigo, 2013).

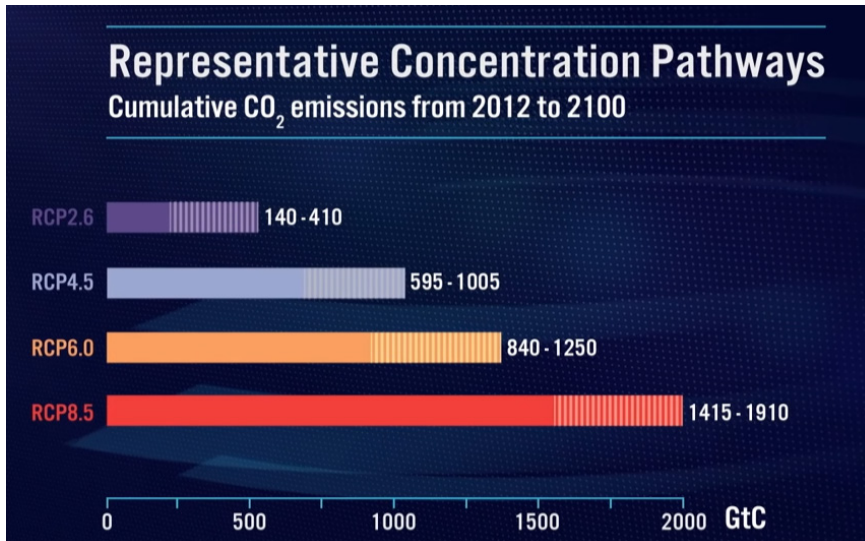
El cambio climático es definido como: “el cambio en el clima global del planeta Tierra, particularmente expresado en la temperatura y las precipitaciones de agua (Pardo Buendía, 2017:22). Por encima de otras consideraciones, el cambio climático es de carácter antropocéntrico; es decir, y como sostiene Pardo Buendía, es un hecho social dado que son las actividades que realiza el ser humano las que están generando los bruscos cambios en el clima y es el propio ser humano el que más directamente sufre sus consecuencias. Asimismo, es un hecho social dado que sus soluciones también dependerán de las medidas que adopten las sociedades y sus gobiernos para revertir sus consecuencias.

Históricamente, los procesos de industrialización han sido acompañados de aumento de la población, de crecimiento económico y también de mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), principal factor impulsor del cambio climático. Se ha encontrado evidencia suficiente para da cuenta que:

“La concentración de GEI en la atmósfera terrestre está directamente relacionada con la temperatura media mundial de la Tierra; esta concentración ha ido aumentando progresivamente desde la Revolución Industrial y, con ella, la temperatura mundial. El GEI más abundante y que representa alrededor de dos tercios de todos los tipos de GEI, es el dióxido de carbono (CO²), resultado de la quema de combustibles fósiles” (CEPAL, 2015:22).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático el IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) ha generado modelos climáticos que contienen información futura sobre la emisión y la concentración de los gases de efecto invernadero en el tiempo (ver gráfico N° 1) y su vinculación con la temperatura.

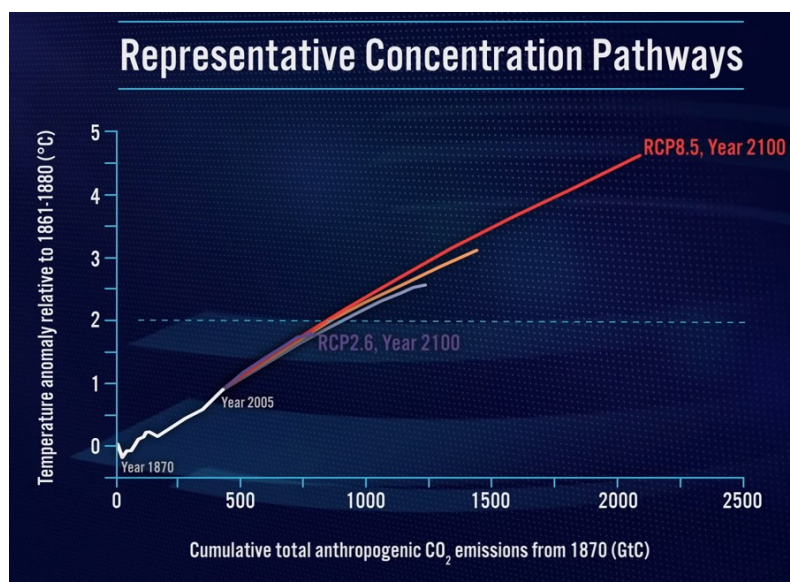
Gráfico 1: Ruta de concentración de gases de efecto invernadero



FUENTE: IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. [HTTPS://WWW.IPCC.CH/](https://www.ipcc.ch/)

Los científicos del IPCC crearon un nuevo conjunto de escenarios para proyectar el nivel de gases acumulado. A partir de estos modelos futuros, se muestran dos escenarios posibles a futuro; un escenario con un aumento de temperatura de dos grados Celsius u otro escenario más cálido con un aumento de 4 Celsius y, en el cual, las consecuencias ambientales son mayores (ver gráfico N°2).

Gráfico 2: Concentración de gases y posibles escenarios de aumento de temperatura.



FUENTE: IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. [HTTPS://WWW.IPCC.CH/](https://www.ipcc.ch/)

Las proyecciones dan cuenta de que si los sistemas económicos no modifican los patrones de producción y continúan emitiendo la misma cantidad de gases de efecto invernadero, la temperatura del planeta aumentará entre tres y cuatro grados por encima de la temperatura promedio del planeta de finales del siglo XIX. El mundo no ha presentado una temperatura similar en cerca de tres millones de años (World Economic Forum, 2019). En el gráfico N°3, pueden observarse distintos escenarios: en el primero, no existen políticas frente cambio climático, las temperaturas oscilan entre 4° y 4.8 °C; en el segundo, contempla las políticas actuales y la oscilación futura de la temperatura de 3,1–3,7 °C; en el tercero, contempla

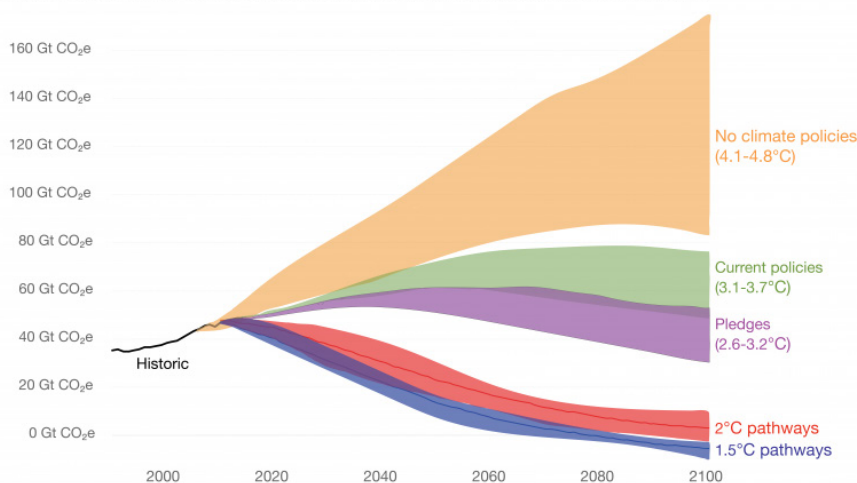
los compromisos asumidos en el marco del acuerdo de París lo que implica un aumento de temperatura del 2,6–3,2 °C.

Gráfico N° 3 Escenarios globales de emisiones de gases de efecto invernadero

Global greenhouse gas emissions scenarios



Potential future emissions pathways of global greenhouse gas emissions (measured in gigatonnes of carbon dioxide equivalents) in the case of no climate policies, current implemented policies, national pledges within the Paris Agreement, and 2°C and 1.5°C consistent pathways. High, median and low pathways represent ranges for a given scenario. Temperature figures represent the estimated average global temperature increase from pre-industrial, by 2100.



Based on data from the Climate Action Tracker (CAT). The data visualization is available at [OurWorldinData.org](https://ourworldindata.org). There you find research and more visualizations on this topic. Licensed under CC-BY-SA by the authors Hannah Ritchie and Max Roser.

FUENTE: OUR WORD IN DATA [HTTPS://OURWORLDINDATA.ORG/](https://ourworldindata.org/)

Si bien el cambio climático es un problema a escala global que amenaza no sólo la economía sino la propia subsistencia del ser humano, se produce la gran paradoja de que los países desarrollados son los mayores generadores de emisiones de dióxido de carbono expulsados al medio ambiente. A pesar de esto, y de ahí la paradoja, son los países en vías de desarrollo los más expuestos a las consecuencias del cambio climático y los que tendrán que afrontar los mayores costos de sus consecuencias, sin importar que estos países sólo aportan el 10 % de la contaminación global (CEPAL, 2015).

América Latina es particularmente vulnerable al cambio climático dado sus condiciones climáticas, geográficas, condiciones socioeconómicas, su marcado déficit en materia de infraestructuras, su dependencia de los recursos naturales y de la prevalencia de las actividades agropecuarias, como así también de sus limitados recursos disponibles para destinar a las acciones de mitigación y adaptación. Los costos económicos del cambio climático para la región son alarmantes y dan cuenta que para el 2050 significará un impacto del 1.5 al 5.0 % del PBI de la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015).

Más allá de las medidas, estrategias y acciones de mitigación y adaptación al cambio climáticos que los gobiernos y las sociedades implementen, el debate actual en torno al cambio climático se circunscribe a las posibilidades de alcanzar dentro de los modelos actuales de producción capitalista, un desarrollo sustentable en lo social y en lo ambiental. Algunos autores como José Seoane (2017) señalan las contradicciones e incompatibilidades de alcanzar un desarrollo sustentable dentro de los parámetros de la economía liberal/capitalista. En otras palabras, la tensión entre el cuidado de la naturaleza y la actividad económica parecía resolverse a partir del concepto de desarrollo sustentable de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, establecida por las Naciones Unidas en 1983: “Aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987).

Para los críticos, este concepto restringe la cuestión ambiental a una simple modificación de las prácticas económicas sin cambios sustanciales que permitan un verdadero desarrollo sustentable. Más aún, en fuertes contextos de tensión y disputa generados por los modelos de desarrollo que impulsan una sobreexplotación de las materias primas:

“La atención de la problemática ambiental se transformaba así en un cambio en los tipos o ramas de la actividad económica, sin alterar, sino confirmando la racionalidad del lucro, la competencia y el mercado” (Seoane 2017:24).

Existe un lobby corporativo internacional que impulsa y fomenta la economía verde pero, a su vez, encubre sus verdaderas intenciones; el lucro y la mercantilización de la naturaleza como respuesta a la cuestión ambiental:

“Como contra partida, los movimiento sociales y grupos comunitarios han establecidos estrategias y prácticas alternativas a los intereses corporativos de las economías verdes, a partir de propuestas tales como: agroecología, mercados comunitarios, huertas orgánicas, soberanía alimentaria, o las alternativas del buen vivir o el ecodesarrollo, son algunas de las propuestas subalternas y emanadas de la propia organización comunitaria” (Seone J., 2017:28).

1.2 Política Públicas en la complejidad del cambio climático

Desde enfoques vinculados a los sistemas complejos (García, 2006; Collella 2004), el diseño e implementación de las políticas públicas es concebido como intrincado, desordenado, caótico, plagado de conflictos e inmerso en procesos de cambio constante. Es decir que, una de las principales implicancias del paradigma de la complejidad en las políticas públicas frente al cambio climático es que, las mismas, deberán evaluar diversos escenarios, ofrecer posibilidad de ocurrencia, respuestas de los diversos actores y la propia capacidad de la gestión política para llevar a cabo las políticas públicas

Sin embargo, como sostiene Collella Guillermo (2004), los métodos para diseñar e implementar las políticas públicas y, particularmente, las políticas ambientales, parten del paradigma clásico, reduccionista de la ciencia clásica y no logra dar respuestas a las complejidades del mundo actual. A partir del enfoque de la complejidad o los sistemas complejos, las políticas públicas y los problemas públicos que dan origen a las mismas, deberán desarrollarse en base al funcionamiento y dinámica de los sistemas complejos, es decir, a partir de la interrelación, la no linealidad, el conflicto, la mutua dependencia, la incertidumbre y la multiplicidad de actores.

A la hora de abordar las políticas públicas desde un enfoque de la complejidad se demandarán las siguientes consideraciones previas:

- **Abordajes interdisciplinarios:** el abordaje de una política pública desde la complejidad va a demandar la acción conjunta y coordinada de diversas disciplinas. La complejidad de las problemáticas actuales va a requerir la reunión de diversos especialistas para poder arrojar un análisis de las distintas variables y de sus interrelaciones.
- **Interrelación de las partes:** partiendo de la idea de que en los sistemas complejos la totalidad de sus componentes no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros y que, el funcionamiento del sistema, es el resultado de la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que el sistema no es descomponible: “Ningún sistema puede ser descrito por la simple adición de estudios independientes sobre cada uno de sus componentes” (Gudiño y otros 2017:22). Es decir que, toda política pública funciona como un sistema complejo, en el cual cada una de las partes se encuentra en permanente interrelación y en interacción entre las partes y el todo (Rolando García 2006).
- **Transversalidad e intersectorialidad:** desde el paradigma de los sistemas complejos, el diseño y, sobre todo, la implementación de las políticas públicas, deberán considerar todos los sectores involucrados en el desarrollo de una política pública. Particularmente, la complejidad de la problemática ambiental obliga a romper compartimientos estancos que han caracterizado la gestión de lo público a la hora de planificar las políticas públicas. La misma complejidad de la problemática ambiental es transversal a todas las políticas sectoriales y, por lo tanto, el diseño de las políticas requiere de integridad en el sentido de que todos los aspectos (ambientales, sociales, económicos, culturas) estén debidamente considerados en el diseño de las políticas públicas.
- **Relaciones multinivel:** la problemática ambiental supera los límites jurisdiccionales o administrativos. La contaminación de un acuífero, por ejemplo, atraviesa distintas jurisdicciones o los problemas de una creciente urbanización son competencia de distintos niveles de gobierno, los cuales deberán actuar con la adecuada coordinación para hacer frente a la complejidad ambiental. La coordinación de los niveles nacionales, provinciales y municipales es indispensable

a la hora del diseño e implementación de las políticas ambientales y frente al desafío del cambio climático.

- **Gobernanza ambiental:** el término gobernanza ambiental implica considerar la existencia de amplios y constantes espacios para la toma de decisiones, abarcando a todos los actores que tienen incidencia en el medio ambiente. Una buena gobernanza implica superar los clásicos procesos de toma de decisiones por parte del Estado, como sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2019).

En resumen, abordar las políticas públicas desde la complejidad implica la conformación de grupos interdisciplinarios formados por especialistas en cada tema o elemento del sistema complejo. Implica a su vez, la generación de modelos de gestión para el manejo de la complejidad; rompiendo compartimientos estancos y coordinando acciones y recursos de forma intersectorial. En este contexto, la coordinación multinivel es fundamental, a fin de evitar superposiciones y lograr la combinación de las acciones entre los niveles de gobierno. Finalmente, y dada la diversidad de actores e intereses en juego, los problemas ambientales requieren de constantes espacios de consenso y de diálogo. Las políticas públicas del siglo XXI no pueden quedar en la limitada esfera de lo estatal, los procesos de gobernanza ambiental se imponen como la estrategia adecuada para el manejo de la complejidad ambiental y del cambio climático.

Abordar cada una de las dimensiones supuestas en el modelo de complejidad de las políticas públicas, superan las posibilidades de este artículo y por lo tanto, el trabajo concentra esfuerzos en el estudio de los problemas de coordinación multinivel en un caso específico: el proceso de implementación de la política integral frente al cambio climático, implementada por el Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina, desde el 2016. En este sentido, la pretensión es que estudios futuros aborden el resto de los campos las políticas públicas frente al cambio climático en entornos complejos tales como los problemas en la integralidad en las políticas o los desafíos en la gobernanza y la participación.

2. UN SISTEMA INTERNACIONAL MULTINIVEL PARA LA FIJACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

En materia de políticas públicas las principales respuestas para hacer frente al cambio climático se diferencian en acciones de mitigación de GEI y de adaptación al cambio climático. Las políticas de mitigación consisten en la implementación de medidas para limitar el cambio climático global mediante la disminución de emisiones de GEI o el incremento en los sumideros de carbono. Las políticas de adaptación comprenden acciones a implementar en los sistemas vulnerables como respuestas a la variación del clima actual o esperado, con el fin de limitar los impactos asociados a la exposición del cambio climático para proteger a las personas y a los ecosistemas en corto y largo plazo. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) los define de la siguiente manera:

Adaptación al cambio climático: “Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos”.

Mitigación de los GEI: “Intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero”.

La comunidad científica y los tomadores de decisiones, generalmente, han puesto mayor énfasis en el desarrollo e implementación de medidas de mitigación que en el desarrollo e implementación de medidas de adaptación. Sin embargo, existe un creciente número de estudios sobre la necesidad de que las medidas de mitigación y adaptación deben diseñarse de manera complementaria y no como alternativas mutuamente excluyentes (CEPAL, 2017).

Dado que el cambio climático es un impedimento a nivel internacional es necesario identificar el sistema de fijación de objetivos y estrategias que la comunidad internacional proyecta para sus países miembros. En ámbitos internacionales se establecen los principales consensos y compromisos a asumir por parte de los países, pero éstos, a su vez, deberán coordinar mediante acciones específicas entre los niveles de gobiernos nacionales, provinciales y municipales; a fin de garantizar

una adecuada coordinación multinivel con capacidad de dar cumplimiento a las metas y objetivos comprometidos en las instancias internacionales.

2.1 El Acuerdo de París en el contexto nacional argentino: meta de emisiones de GEI 2030

El acuerdo de París firmado por 195 países el 12 de diciembre del 2015 se concreta a partir de los consensos alcanzados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta convención tuvo como objetivo central la generación de consensos y compromisos a fin de adoptar medidas de carácter internacional para afrontar los desafíos del cambio climático y adoptar medidas de adaptación a sus efectos sobre los ecosistemas. El objetivo central del acuerdo de París es reforzar las medidas internacionales ante el cambio climático, en un contexto de desarrollo sustentable y con el objetivo presente de erradicar la pobreza. El artículo 2 del acuerdo (ONU, 2015) señala las acciones centrales comprometidas por gran parte de la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático (Comisión Europea 2019 para combatir el cambio climático):

- Mantener la temperatura media mundial por debajo de los 2° con respecto a los niveles preindustriales y realizar los esfuerzos necesarios para limitar ese aumento a 1.5°.
- Aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático, promover la resiliencia al clima y promover un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, a fin de evitar efectos nocivos sobre la producción de alimentos.

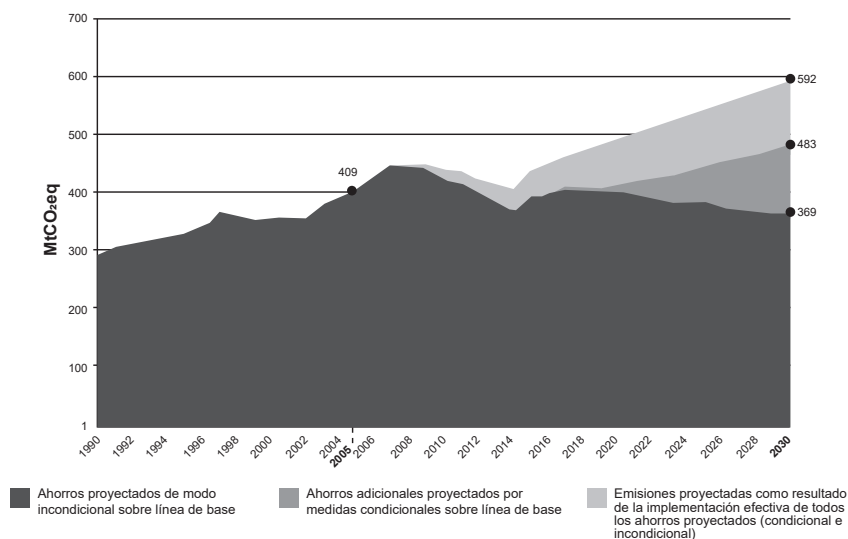
El acuerdo establece en su artículo tercero que las partes (los países) deberán comunicar sus aportes para cumplir los objetivos de este acuerdo. Los aportes se refieren, básicamente, a una programación de acciones de mitigación frente al cambio climático de acuerdo a sus realidades y a su nivel de desarrollo. La República Argentina presentó el 1° de octubre de 2015 su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NCD, por sus siglas en inglés) en cuanto a reducción de gases de efecto invernadero, pero también presentó una serie de medidas adaptación al cambio climático, como así también la implementación de

programas de financiamiento y de transferencia tecnológica. Se busca que, a partir de la sumatoria de estas contribuciones, se logre equilibrar el clima y reducir las consecuencias contra el cambio climático. La NDC de Argentina propone un crecimiento económico sustentado en energías limpias y con menos emisiones de GEI para el 2030. Para ello, propone planificar acciones de mitigación ante el cambio climático (Minis. Ambiente y Des. Sust., 2016).

En términos cuantitativos, la meta de Argentina consiste en no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2eq) en el año 2030; a partir de la implementación de acciones de mitigación incorporadas en los procesos productivos y el uso de energías en sectores como transporte, residuos, bosques, ganadería e industria conjunto con las incondicionales. De esta forma, la Argentina lograría reducir un total de 223 millones tCO_2eq totales respecto al escenario de base para el año 2030 (Minis. Ambiente y Des. Sust., 2016).

La Argentina ha calculado, además, el impacto de medidas condicionales, las cuales, de implementarse en conjunto, llevarían las emisiones a 369 millones tCO_2eq al año 2030 (ver fig. N°4). Estas medidas no integran la contribución, pero definen un trabajo a futuro en el cual se procurará avanzar, junto con la comunidad internacional, para resolver los aspectos que fundamentan su condicionalidad a fin de poder incluirlas en una nueva NDC a ser presentada en el futuro. La condicionalidad de las medidas tiene origen diverso y puede resumirse en aspectos relativos al: a) financiamiento internacional; b) el apoyo a la transferencia, la innovación y el desarrollo de tecnologías; c) el apoyo a la creación de capacidades para difundir buenas prácticas e implementar efectivamente las medidas propuestas. Si se implementaran todas las medidas condicionales en conjunto con las incondicionales, la Argentina lograría reducir un total de 223 millones tCO_2eq totales respecto al escenario de base para el año 2030 (Giraud Billoud, 2019).

Figura 4 Trayectoria de emisiones en los escenarios BAU, incondicional y con medidas condicionales. Argentina 2016.



FUENTE: MINIS. AMBIENTE Y DES. SUST 2016. REVISIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DETERMINADA A NIVEL NACIONAL.

El cumplimiento de estas metas para la República Argentina está fuertemente condicionado a las capacidades de coordinación que pueda alcanzar el gobierno nacional con los niveles de gobiernos inferiores reconocidos en la constitución de la república Argentina: los Gobiernos Provinciales y Municipales.⁴

En cuanto al nivel provincial de gobierno, sólo haremos mención (dado que el nivel de análisis es local; estrictamente el municipio de Godoy Cruz) a que la provincia de Mendoza está impulsando programas y acciones de mitigación de los impactos del cambio climático global: sistema de carriles exclusivos para colectivos a fin de limitar las emisiones de GEI; programa de ciclovías para el área metropolitana; forestación y reforestación urbana; proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Para la puesta en marcha de estos programas, la provincia cuenta

4 El artículo 1 de la Constitución Nacional adopta como sistema de gobierno la forma representativa, republicana y federal de Gobierno. Es decir, reconoce tres niveles de gobierno: el nacional, del cual las provincias forman parte; el nivel provincial, que a pesar de ser parte del gobierno nacional mantiene su autonomía y el gobierno municipal.

con la asistencia financiera y presupuestaria brindada por el gobierno nacional o por los organismos internacionales

Si bien la planificación de estas acciones es propia del gobierno provincial, la implementación implica una fuerte incidencia del nivel local de gobierno; las acciones terminan siendo ejecutadas por los municipios y no por el nivel de gobierno provincial. En otras palabras, son pocas las iniciativas concretas del nivel provincial en materia de cambio climático, los proyectos en su mayoría son de aplicación e impacto en los territorios municipales. Esto también comienza a dar señales de cierta capacidad institucional de los gobiernos locales en Mendoza y, específicamente, para el caso de Godoy Cruz, que es el que atiende como objeto de estudio esta tesis.

2.2 La política de Godoy Cruz contra el cambio climático: planes, programas y acciones

El municipio de Godoy Cruz se encuentra implementando desde el 2016 un plan integral de adaptación y mitigación frente al cambio climático. La política ambiental del Municipio se sustenta en distintas líneas de acción, que se presentan como programas con diferentes grados de implementación, los cuales se sintetizan en el siguiente cuadro N° 5:

Cuadro N° 5: Programas y acciones del plan integral de adaptación y mitigación frente al cambio climático del municipio de Godoy Cruz, Mendoza.

Articulación Nacional	El municipio forma parte del directorio ejecutivo de la Red Argentina de Municipios Contra el Cambio Climático (RAMCC). Desde la comuna se han tomado diferentes medidas para ayudar a mitigar los efectos del cambio climático. Articulando acciones y compartiendo experiencias con otros municipios miembros de la red.
Promoción de Energías Limpias	Tiene como objeto apostar al desarrollo sostenible a partir de la generación y utilización de energías limpias (solar-térmico) generando energía para distintos usos (abastecimiento-calefacción), autos eléctricos, torres solares en espacios públicos (agua caliente y dispositivos móviles), solmáforo (rayos UV - velocidad) con el fin de darle visibilidad a las soluciones que permiten abastecer energía sustentable.
Clasificación de los residuos: el Programa de Puntos Verdes	Tiene como objetivo efectuar acciones que disminuyan el impacto ambiental y social producido por los residuos. Se trabaja con más de 100 contenedores clasificadores en escuelas primarias, secundarias, jardines maternales, espacios públicos entre otros, junto con la Universidad Nacional de Cuyo y la Municipalidad de Ciudad de Mendoza.
Construcciones Sustentables	El programa incentiva a los emprendimientos inmobiliarios privados que utilicen soluciones constructivas amigables con el medio ambiente, recibiendo importantes beneficios en tasas y aforos municipales.
Movilidad Sustentable	Se ha desarrollado infraestructura urbana acorde para el uso de bicicletas, el departamento cuenta a la fecha con 22.38 km de bici senda.
Ordenamiento Territorial (PMOT)	El PMOT busca planificar de manera sustentable el crecimiento urbano del departamento de Godoy Cruz, a partir de una serie de programas y acciones a implementar en el corto, mediano (2020) y largo plazo (2045).
Plan Forestal	Se realiza un Censo Geo Referenciado anual de todos los forestales del departamento. A partir de allí, se realizan las acciones concretas para el desarrollo del arbolado público.
Plan Local de Acción Climática	El mismo se desarrolla con asistencia técnica de la RAMCC a partir de la confección del Inventario de Gases de Efecto Invernadero.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Con la finalidad de estimar el impacto de las acciones contra el cambio climático, dado que el municipio conforma la Red Argentina de Municipios Contra el Cambio Climático (RAMCC), se encuentra obligado a informar el plan local de acción climática para lo cual elabora en el 2018 su inventario de gases de efecto invernadero. Según el mismo informe el inventario es una herramienta de gestión que tiene por objetivo estimar la magnitud de las emisiones de GEI, pero, a su vez, permite estimar la capacidad del municipio para adoptar medidas eficaces para mitigar el cambio climático Ver Gráfico (Giraud Billoud, Marialís, 2019)

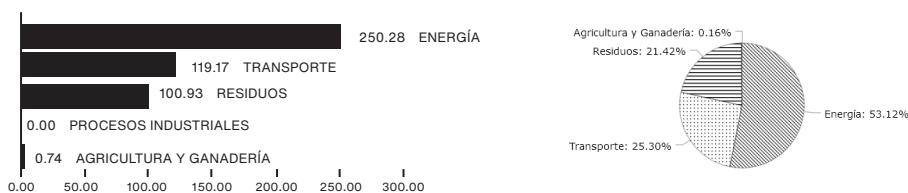
Gráfico 5 Resultados generales de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI 2018) de Godoy Cruz

RESUMEN GENERAL

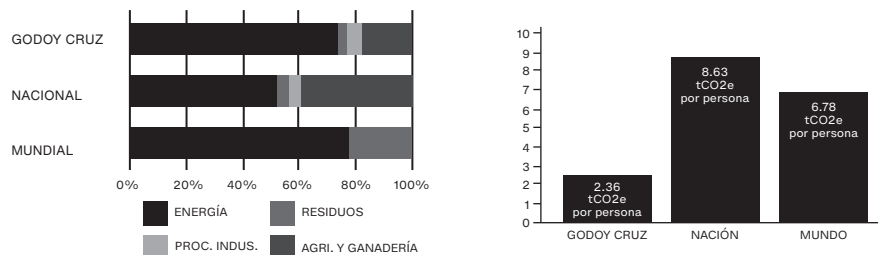
INVENTARIO Mun. Godoy Cruz
 INTENDENTE Tadeo García Zalazar
 AÑO BASE DE INVENTARIO 2018
 ALCANCE Departamento
 SUPERFICIE 108 km²

EMISIONES TOTALES AÑO 2018	
471,120.62	
TONELADAS DE CO ₂ e	
Reporte bajo estándar GPC	
BÁSICO	TERRITORIAL
453,161.00	257,712.84

Emisiones por categorías en toneladas de CO₂e



Comparación de los Residuos Municipales con promedios Nacionales y Mundiales



FUENTE: GIRAUD BILLOU, MARIALÍS, (2019) INVENTARIO DE GEI, GODOY CRUZ 2018

Los inventarios de gases de efecto invernadero se vienen elaborando desde el 2013 en Godoy Cruz, esto ha permitido un monitoreo constante de las emisiones de GEI impulsando a los inventarios como los principales indicadores a la hora de diseño de las políticas de mitigación de emisiones en Godoy Cruz. Los tres factores principales de emisión son la energía estacionaria, transporte y residuos, pero desde el 2014 se observa una disminución de las emisiones de GEI, principalmente, el de energía estacionaria.

El inventario de gases es una herramienta fundamental para el monitoreo de las políticas públicas y el municipio de Godoy Cruz ha dado un paso muy importante al poder generar un informe que pueda dar cuenta del grado de contaminación de gases de un municipio a fin de cumplir con el objetivo de reducir un 35 % las emisiones de GEI respecto a los niveles de 2014. Esta debería formar parte de un plan a nivel provincial. Así como los países se comprometen en alcanzar determinadas contribuciones en cuanto a reducción de gases, lo mismo podría pensarse en la relación nación/provincia y Provincia/Municipio. Para ello, y para el caso de Mendoza, la provincia debería comenzar con la elaboración de un inventario de gases de efecto invernadero.

3. LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN MULTINIVEL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

La coordinación se presenta como un gran desafío y un objetivo a alcanzar en un contexto de alta complejidad que caracteriza a los problemas de índole público vinculado al cambio climático. Esta complejidad exige superar las respuestas fragmentadas y las acciones solapadas que caracterizan a la gestión y a la administración pública. Intervenciones fragmentadas y sin una adecuada coordinación, han generado el solapamiento en las acciones del Estado; resultando una dilapidación de los recursos, sub-optimización de tiempos, falta de planificación y dificultades para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.

La integralidad y la coordinación en las actuaciones gubernamentales es un imperativo para alcanzar objetivos de política. La CEPAL considera que el gobierno multinivel implica instancias de múltiples actuaciones en la gestión de un territorio

nacional y esto “comporta la presencia de múltiples niveles de gobierno que hacen uso de instrumentos y sistemas que funcionan de forma paralela y simultánea” (CEPAL, 2017:75).

Los desafíos del gobierno multinivel implican capacidades para coordinar e integrar las distintas actuaciones del nivel de gobierno en el territorio. Desde la escala local, que es la elegida para el contexto de este artículo, esto implica identificar las debilidades de coordinación en la planificación y en las acciones generadas por los distintos niveles de gobierno en sus políticas contra el cambio climático. En este sentido, es posible señalar que las dificultades en coordinación, ante todo, están dadas por lo complejo que es el aparato burocrático en lo que respecta a la descentralización de fondos.

Podemos tomar como caso testigo la dificultad que tienen los gobiernos locales en acceder a la Secretaría de Ambiente de Nación, siendo éste quien debería ser el órgano rector en materia de coordinación para la protección y cuidado del medio ambiente. La barrera no es sólo física dado por la distancia territorial que existe entre los gobiernos locales y el organismo nacional, sino que además está dado porque para la formación de convenios de colaboración de asistencia técnica, financiera o de algún otro tipo se debe pasar por el organismo de gobierno provincial de Mendoza, sumando de esa manera un actor más que dificulta una relación directa y práctica con la nación.

En este apartado, se intenta indagar un poco más en los problemas concretos en la coordinación multinivel en materia de políticas frente al cambio climático, a partir los resultados cualitativos obtenidos en las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno nacional, provincial y municipal, como así también, a técnicos especialistas en la materia. Siempre desde la mirada local (el municipio de Godoy Cruz) y sus dificultades para articular con los niveles superiores de gobierno las acciones contra el cambio climático.

Según los casos, se utilizaron distintas herramientas para realizar las entrevistas. Para los funcionarios/técnicos nacionales se optó por realizar la entrevista semiestructurada, la misma se envió por e-mail mediante una guía de preguntas; en aquellos casos donde fue necesario, se volvió a remitir al entrevistado nuevas

repreguntas. Para los niveles locales y provincial, se optó por el formato de la entrevista en profundidad y cara a cara con el sujeto a entrevistar, con la intención de captar con la mayor precisión posible las experiencias y percepciones de los propios funcionarios, tal y como las expresan con sus propias palabras, en una conversación abierta y dispuestas a las repreguntas y reformulaciones.

3.1 Las dificultades de coordinación para el cambio climático desde las instancias nacionales

Desde el punto de vista institucional y al analizar los distintos niveles de gobierno, el primer análisis que emerge de las entrevistas es que hay que destacar la gran disparidad en cuanto a capacidades técnicas y en manejo de los recursos económicos de que disponen los distintos niveles de gobierno en Argentina. De las entrevistas realizadas, las autoridades nacionales dan cuenta de manera expresa que las capacidades técnicas y presupuestarias son adecuadas con las funciones y competencias asignadas, cosa que no ocurre en los niveles de Gobierno provincial y municipal:

“A nivel nacional, considero que se cuenta con los recursos adecuados, sobre todo para la planificación y formulación de políticas de cambio climático. En la dirección nacional de cambio climático somos un equipo con competencias, dedicación, y disponemos de recursos económicos a partir de donaciones internacionales para la realización de varios proyectos. Sin embargo, estos proyectos y recursos son principalmente destinados al fortalecimiento institucional, creación de capacidades, gobernanza y planificación. Pero luego, no se dispone de tantos recursos para la implementación concreta de las acciones y políticas en el territorio, como los recursos necesarios para el recambio de motores que sean más eficientes, construcción de barreras de defensa contra inundaciones, etc. Para las acciones concretas, no se cuenta con recursos suficientes” (funcionaria de la Dirección Nacional de Cambio Climático, entrevista realizada mediante intercambios de correos electrónicos).

Es decir que a nivel nacional las capacidades en cuanto a recursos para la planificación y gobernanza son adecuadas a las competencias que tienen los organismos nacionales en materia de coordinación de la política nacional contra el cambio climático. Esto se ve claramente en cuanto a los objetivos que tiene la Dirección Nacional de Cambio climático: fortalecer las capacidades para la planificación y la

implementación de la adaptación y para integrar la adaptación al cambio climático en los procesos de planificación del desarrollo nacional, provincial y municipal. Apoyar la colaboración intersectorial e interjurisdiccional en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) y la colaboración con la sociedad civil y los municipios.

Todas estas mediadas requieren de amplias capacidades en cuanto a recursos, pero las capacidades de coordinación y, más allá, de que existen diversos mecanismos, dependen de variables de índole política que muchas veces logran concretarse de manera positiva: “Sí, pienso que hay problemas de coordinación con los niveles de gobierno, si bien desde la DNCC tenemos muchos mecanismos para la coordinación, no siempre se logra involucrar a todos los actores y de la misma manera, además de que hay mucha duplicación de esfuerzos, etc. Desde la DNCC coordinamos con los otros ministerios nacionales a través del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Con las provincias, coordinamos principalmente”.

En materia de planificación multiescalar, a nivel nacional existe un gabinete Nacional de Cambio climático donde se promueve la coordinación a nivel del poder ejecutivo nacional. Con las provincias: *“coordinamos principalmente a través del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), pero es mediante el Plan Nacional de Adaptación que se busca que todas las políticas y acciones sectoriales (actores de la sociedad civil, academia, sector privado) se coordinen con el PNA (funcionario de la Dirección Nacional de Cambio Climático, entrevista realizada mediante intercambios de correos electrónicos).*

Desde el 2016, la Dirección Nacional de Cambio Climático viene trabajando en la formulación del Plan Nacional de Adaptación, comenzando con la definición de una línea de base, identificación de vacíos de información, priorización de sectores y áreas más vulnerables. Durante el 2018, se ha avanzado en el desarrollo de un primer borrador de este plan y lo planificado es continuar trabajando durante el 2019 sobre este borrador, para lograr la primera versión del Plan Nacional de Adaptación en el 2019.

Durante 2016, Argentina ha llevado a cabo varias reuniones de consulta con las partes interesadas sobre el proceso del PNA. Se celebraron más de 30 reuniones de trabajo, que incluyen reuniones de ministros, puntos focales técnicos de cada ministerio, reuniones técnicas y sectoriales bilaterales, así como reuniones ampliadas con ONG, instituciones académicas, etc. Para lograr una mayor ambición en el objetivo final, se incorporaron los aportes de la sociedad civil, académicos, sector privado y trabajadores, que se integraron al Gabinete Nacional mediante cuadros ampliados que se han convocado con el objetivo de recibir sus aportes, identificar, validar y priorizar las medidas propuestas en este nuevo proceso de revisión

Más allá de que existen avances en el diseño de un Plan Nacional de Adaptación, cuyo objetivo central es la coordinación y la planificación integral en materia de cambio climático, los distintos actores entrevistados, tanto de nivel nacional, provincial y local, reconocen que existen serias dificultades para coordinar la acciones con coherencia y bajo el soporte regulador de una instancia de carácter nacional. Por eso, el gran desafío a futuro lo expresa con claridad la siguiente cita de una de los entrevistados:

“El desafío del cambio climático implica la necesidad de articular todas las acciones, propuestas y políticas en un esquema único (el PNA), de manera participativa, incluyendo también a los actores de la sociedad civil, academia y el sector privado” (funcionario de la dirección nacional de cambio climático).

Con respecto a las capacidades de coordinación del nivel de gobierno nacional, si bien la Dirección Nacional de Cambio Climático cuenta con recursos financieros adecuados aún no logra consensuar un Plan Nacional de Adaptación que a su vez sirva como marco de referencia a la planificación provincial y Municipal. Como se observa en los puntos siguientes, muchas veces los gobiernos locales logran coordinar con otros municipios de manera más efectiva y coherente que con las instancias nacionales.

3.2 Debilidades en la capacidad estadísticas del nivel provincial ante el cambio climático

“En materia de cambio climático y como medidas de adaptación, se está trabajando en la generación de estudios sobre alta vulnerabilidad en piedemonte, en la generación de estudios sobre el impacto económico en la actividad vitivinícola y en adaptar a los pequeños productores. En cuanto a las medidas de mitigación, se está avanzando en el inventario de gases de efecto invernadero para identificar los factores emisores y generar políticas públicas para actuar sobre ellos, se está ampliando las áreas protegidas y se están generando aportes a las políticas de transporte” (funcionario de la Dirección de Recursos Naturales provinciales, entrevista del 04-04-2019).

Las medidas arriba señaladas apuntan, principalmente, a la concientización sobre el impacto del cambio climático a partir de la generación de información precisa y oportuna sobre la base de un sistema consolidado de estadísticas e indicadores. La provincia de Mendoza, a pesar de los esfuerzos, aún está lejos del inventario de gases provincial que permita identificar el impacto de las políticas públicas en el cambio climático. Estas debilidades están de manifiesto en las distintas entrevistas realizadas para este trabajo de investigación:

“Algunas acciones han podido medirse, por ejemplo, la generación de energía en Pedriel y cuánto metano se liberaba a la atmósfera. Se logró medir gracias al apoyo técnico de Nación que permitió concretar una fórmula para medir” (funcionario de la Dirección de recursos naturales provinciales, entrevista del 04-04-2019).

Nuevamente, las debilidades en materia de capacidad estadística y la coordinación de las políticas ambientales contra el cambio climático son recurrentes en las entrevistas. A nivel provincial, la relación con los municipios y la necesidad de generar acciones concertadas para impulsar una agenda común en materia de cambio climático se pone de manifiesto en las entrevistas:

“La coordinación está muy atada a las voluntades políticas de cada municipio. A nivel nacional existe mayor coordinación dado que el cambio climático está en la

agenda nacional y existe la institucionalidad adecuada para coordinar; a nivel nacional existe un gabinete de coordinación de políticas para el cambio climático”.

Los problemas de articulación están también afectados por las visiones sectoriales y la falta de integralidad en la planificación de las políticas públicas, lo que limita las posibilidades de coordinación en las instancias de ejecución de las acciones o programas:

“La falta de articulación se ve cuando hay diversos sectores que generan acciones de mitigación o adaptación, por ejemplo hidráulica o irrigación que hacen inversiones millonarias, pero no son contempladas como acciones ante el cambio climático... El tema del cambio climático, en varios sectores, es considerado sólo como mecanismo de acceso a fuentes de financiamiento y cuesta comprender realmente las consecuencias sociales y económicas de este proceso”.

En cuanto a las capacidades presupuestarias y la formación técnica de los recursos humanos existen diferencias sustanciales al comparar la situación con el nivel nacional:

“El tema de la formación de los recursos humanos es emergente pero necesariamente debemos avanzar en esta dirección, dado el alto componente técnico que tiene el tema del cambio climático. Hoy necesitamos aumentar nuestras capacidades técnicas más allá que la vinculación con los organismos técnicos nos permite superar esta carencia”.

En materia de participación ciudadana en la política de cambio climático, los funcionarios consultados en las entrevistas reconocen y dan cuenta de que es necesario un alto grado de compromiso de la ciudadanía, pero que desde el propio estado no se ha logrado una plena participación. La participación ciudadana no es continua y, generalmente, es más fácil generar participación y articulación sectorial, mediante las mesas de articulación como las que establece la ley de áreas protegidas o de protección de bosques nativos.

En este sentido, hay ejemplos de capacidad de articulación con los sectores de ciencia y técnica; entre la Agencia de Cambio Climático de la provincia, el IANIGLA

(Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales) junto con Irrigación y la Secretaría de Ambiente se logró actualizar 16 estaciones niveo-meteorológicas, que ahora permiten modelizar las variables climáticas, también existen acciones de con el IADIZA (Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas) en la zona del secano, donde se impulsan acciones para diversificar la actividad productiva en una zona que sufre el cambio climático por aumento de las sequías.

3.3 Los desafíos municipales en materia de cambio climático: capacidades estadísticas, financieras y técnicas

El municipio de Godoy Cruz ha convertido el cuidado del medio ambiente y de la lucha contra el cambio climático en un eje central de su estrategia de gobierno. La visión estratégica del gobierno municipal se distingue en la búsqueda de:

“Generar un Nuevo Modelo de Gestión Territorial Integral, capaz de responder a las necesidades de sus habitantes, teniendo como eje transversal: la innovación y la tecnología, impulsada por una sociedad integrada, inteligente y colaborativa” (PMOT Godoy Cruz 2018).

Los ejes de gobierno han sido vinculados con la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sustentable (ODS). Es decir, que el Municipio tiene una agenda de gobierno estrictamente vinculada al cuidado del medio ambiente y a la lucha contra el cambio climático. Esto ha impulsado, en la gestión actual, una batería de acciones y programas en materia ambiental. Más allá de estos avances, los resultados de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales dan cuenta de que las principales limitaciones a la hora de implementar políticas para hacer frente al cambio climático están dadas por limitaciones de capacidades técnicas de los recursos humanos y el acceso al financiamiento.

La falta de capacidad estadística para el monitoreo de las acciones o programas que implementa el municipio, limita las posibilidades de monitoreo y las capacidades de evaluación de las políticas frente al cambio climático:

“Sabemos que hay resultados positivos, por ejemplo, en el programa de huertas, en el de separación de residuos y en el de eficiencia energética. Son programas aceptados y muy demandados por la ciudadanía. Pero estamos lejos de poder determinar de forma cuantitativa el impacto de todos estos programas, dado que no existen y no hay ningún mecanismo de evaluación, ni seguimiento, no hay indicadores de impacto” (funcionaria-técnica del área de ambiente del Municipio de Godoy Cruz, entrevista realizada en el mes de marzo del 2019).

Con respecto al grado de compromiso y de aceptación por parte de la ciudadanía de las acciones frente al cambio climático, de las entrevistas se destaca la ausencia de evaluaciones de los proyectos, sólo se gestionan o implementan algunas encuestas online para obtener algún tipo de devolución por parte de la ciudadanía sobre los programas ambientales:

“Las devoluciones online de la ciudadanía son positivas pero necesitamos generar mejores instrumentos para medir el impacto real de las acciones en materia de cambio climático. Es decir, ¿cuáles han sido los impactos del proyecto de ciclo-vías para disminuir el uso del automóvil, la reutilización de espacios sin uso y la generación de nuevos pulmones verdes, la eficiencia lograda por los paneles y calefones solares, el impulso a los coches eléctricos o la erradicación de los basurales? Necesitamos evaluar no sólo el impacto en materia de cambio climático de estas acciones sino también el grado de aceptación y compromiso de los ciudadanos” (funcionaria-técnica del área de obras públicas del municipio, entrevista realizada durante el mes de marzo del 2019).

Los funcionarios tienden a percibir que no se ha alcanzado la concientización necesaria por parte de la ciudadanía, a fin de conseguir un compromiso efectivo con las políticas implementadas y lograr un verdadero cambio cultural, ya sea tanto en las pautas de consumo como así también en los procesos productivos que apunte a la sustentabilidad y al cuidado del medio ambiente.

“Muchas de las acciones fallan por el comportamiento ciudadano. No hay compromiso por parte de los vecinos, doy el ejemplo del programa de puntos verdes: el vecino no separa la basura y no utiliza los puntos de separación para tirar la

basura y en los horarios no habilitados. Es un esfuerzo sin sentido” (funcionario del área de ambiente del municipio, entrevista realizada durante el mes de marzo).

Los funcionarios entrevistados reconocen que si bien el municipio brinda constantes espacios, es necesaria una participación más comprometida y en este sentido está la herramienta de los foros vecinales que puedan diseñarse a futuro, pero con una perspectiva que les otorgue continuidad en el tiempo y que no represente una preocupación momentánea para luego diluirse, puede brindar algunas soluciones al respecto. Los foros pueden convertirse en un primer eslabón, quizás la validación cualitativa de un sistema para el monitoreo y el impacto de las acciones en materia de ambiente y cambio climático. Esto mismo lo dejaba latente una de las entrevistas para este trabajo:

“Es necesario superar el modelo actual de participación informativa mediante encuesta que prevalece en la gestión actual de municipio. Es necesaria una participación más activa y permanente como la que pueda generarse en los foros de participación” (ingeniera del área de ambiente del Municipio).

Con respecto a la variable de la coordinación de las acciones en materia de cambio climático, las entrevistas en el ámbito del nivel local brindan algunas respuestas interesantes. El déficit en capacidad de coordinación de las acciones es transversal a la gestión de las políticas pública y el tema es recurrente en la gestión ambiental. Desde el ámbito local se reconoce que es difícil generar acciones con el nivel provincial y se coordina bastante poco. Muchas veces se logra coordinar más fácil con empresas privadas o entes reguladores y sectores de la ciencia y técnica que entre niveles de gobierno:

“Es un problema de comunicación con los niveles de gobierno nacional y provincial. Hemos logrado coordinación con empresas y fundaciones brindando capacitaciones y logrando acciones conjuntas. Se coordina poco con los niveles de gobierno”.

Cuando se consulta sobre las causas de esta falta de coordinación se mencionan entre otras las siguientes:

- Cambios en las autoridades políticas y en los técnicos.
- Modificaciones presupuestarias y económicas que afectan a los distintos niveles.
- Las variables macroeconómicas; inflación y el tipo de cambio.
- Exclusión de los pequeños proyectos por los fondos internacionales importantes, debido a los altos costos de transacción.
- Escaso interés o seguimiento en las etapas iniciales de un proyecto.

Esto comentaba uno de los entrevistados cuando se le consultaba sobre las causas de los problemas de coordinación:

“Estos factores no sólo afectan la coordinación de acciones sino la viabilidad de las gestiones ambientales. Otro tema no menor es lo referido a temporalidad y cómo afecta las capacidades de coordinación; los tiempos municipales suelen ser más dinámicos” (funcionario-técnico de la RAMCC, entrevistado en el mes de marzo del 2018).

Las limitaciones y dificultades que tiene el nivel local para coordinar acciones con niveles superiores no deben opacar el gran avance institucional que han generado algunos municipios de la Argentina al conformar la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC). En el capítulo IV, punto 4.2 se analizan la RAMCC y se concluye que los municipios que la conforman han logrado cierta capacidad para coordinar esfuerzos, sobrepasando facultades y competencias nacionales y provinciales, niveles que no sólo detentan las facultades de coordinación sino los que manejan partidas presupuestarias más grandes y equipos técnicos altamente consolidados.

CONCLUSIONES

El cambio climático es un imperativo de la época y sus consecuencias en la vida social son el principal reto para los gobiernos y sus políticas públicas. En este contexto de alta complejidad las políticas públicas frente al cambio climático deberán evaluar diversos escenarios, ofrecer distintas posibilidades de ocurrencia y de respuestas a los diversos actores; generando nuevas capacidades en la gestión de los problemas ambientales. La generación de estas capacidades desde los ámbitos

de gobierno local implican concebir las políticas públicas frente al cambio climático desde abordajes interdisciplinarios: la integralidad, la intersectorialidad y el gobierno multinivel. Las políticas públicas del siglo XXI no pueden quedar en la limitada esfera de lo estatal, los procesos de gobernanza ambiental se imponen como la estrategia adecuada para el manejo de la complejidad ambiental y del cambio climático.

Al analizar el sistema de coordinación multinivel frente al cambio climático, se evidencia que la coordinación entre el nivel nacional e internacional es la adecuada; la agenda internacional establece los acuerdos en cuanto a reducción de emisiones, y en este sentido la República Argentina ha logrado avanzar mediante su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NCD, por sus siglas en inglés) y su propuesta de reducción de gases de efecto invernadero. Sin embargo, a partir de los resultados cualitativos obtenidos en las entrevistas realizadas a funcionarios del gobierno nacional, provincial y municipal, hemos obtenido evidencia necesaria que da cuenta que los principales problemas de coordinación se generan entre los niveles de gobierno nacional, provincial y el nivel municipal.

Los distintos actores entrevistados reconocen que existen serias dificultades para coordinar las acciones con coherencia y bajo el soporte regulador de una instancia de carácter nacional. La ausencia de un Plan Nacional de Adaptación, cuyo objetivo central es la coordinación y la planificación integral en materia de cambio climático, impide articular todas las acciones, propuestas y políticas en un esquema único y de forma participativa.

Desde el ámbito local, específicamente desde el caso de estudio, se reconoce que es difícil generar acciones con el nivel nacional y provincial; se coordina bastante poco. Muchas veces se logra articular con cierta facilidad con sectores de ciencia y técnica, empresas privadas o entes reguladores que entre niveles de gobierno. A pesar de estas dificultades, gran parte de los municipios en la Argentina han logrado planificar acciones, conformando la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC). Este avance institucional ha permitido disponer esfuerzos y obtener importantes fuentes de financiamiento internacional, sobrepasando facultades y competencias nacionales y provinciales. Estos niveles de

gobiernos no sólo detentan mayores facultades de coordinación sino que manejan partidas presupuestarias más grandes y equipos técnicos altamente consolidados.

Específicamente para el Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina, más allá de las acciones implementadas y los avances en cuanto al cambio climático, los problemas de coordinación entre los niveles impactan de forma negativa en la efectividad de las políticas municipales generando intervenciones fragmentadas, solapadas y superpuestas en materia ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al Cambio climático*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cook, Jhon (2010). *Guía Científica ante el Escepticismo sobre el Calentamiento Global*. Skeptical Science.
- Collella Guillermo (2004.). *Complejidad y Políticas Públicas: modelo telaraña*. En Universitas Journal volumen 1. Rosario, Santa Fe. Universidad Nacional de Rosario.
- Comisión Europea (2019). Comisión Europea contra el cambio climático. Página web (recuperado en marzo 2019 de https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_es).
- Dalla Torre Matías (2018). *Tensiones y Conflictos de Competencias en la Política de Ordenamiento Territorial* (tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Cuyo, facultad de Filosofía y Letras, Mendoza.
- García Rolando (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa.
- Giraud Billoud, Marialís (2019). *Inventario de gases de efecto invernadero*. Mendoza: Municipio de Godoy Cruz.
- Gudiño María Elina, Abraham Elena y Matías Dalla Torre (2017). *Marco Teórico-metodológico del Ordenamiento Territorial Capítulo 01*. En: Ordenar el Territorio, un Desafío para Mendoza. Gudiño M (directora), Marre M, Abraham E. y Pizzi D. (coordinadores). 1º ed. Mendoza. EDIUNC.
- IPCC (2019). El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Página Web. Recuperado el 14 de Febrero de <https://www.ipcc.ch>
- Minis. Ambiente y Des. Sust. (2016). *Contribución Argentina al Acuerdo de París*. [Recuperado el 02 de Julio de 2019, <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones>

- Pardo Buendía, Mercedes (2007). *El impacto social del Cambio Climático*. En Panorama Social nº 5: 22–35, Madrid.
- PNUMA (2019). *Sobre los derechos ambientales y la gobernanza*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado el 01 de Marzo de <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance>]
- Postico, José (2013). *Introducción*. En Cambio climático y actores sociales y políticas públicas. Santiago de Chile. Biblioteca Clacso, pp 15 – 29.
- Nicholas Stern y Ceri Parker (2019). *Un economista explica cómo llegar a la neutralidad de carbono en el transcurso de nuestras vidas*. World Economic Forum. [Recuperado en Agosto de 2019, de <https://es.weforum.org/agenda/2019/04/un-economista-explica-como-llegar-a-la-neutralidad-de-carbono-en-el-transcurso-de-nuestras-vidas>]
- ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* Nota del Secretario General. Oslo. Organización de Naciones Unidas.
- PMOT Godoy Cruz (2018). Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del Departamento de Godoy Cruz, Mendoza: Municipalidad de Godoy Cruz.
- Seoane José. (2017). *La neo liberalización de la cuestión ambiental*. América Latina en Movimiento. [Recuperado el 01 de Marzo de 2019, de: <https://www.alainet.org/es/articulo/188529>]

