



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Doceava Promoción

**Planificación Estratégica y Políticas de Estado -  
El Caso de la Sanción por Ley del Plan Estratégico Ambiental de la  
Provincia de San Luis**

**Adrián Havas - N° de legajo 27543250**

**Buenos Aires - 17 de diciembre de 2014**



---

**Dra. María Esperanza Casullo**  
Subdirectora de Tesis



---

**Dr. Roberto Martínez Nogueira**  
Director de Tesis

## **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICAS DE ESTADO**

### **El Caso de la Sanción por Ley del Plan Estratégico Ambiental de la Provincia de San Luis**

**ABSTRACT:** Existe cierto consenso en que la Planificación Estratégica (PE) de una política pública tiene diversos problemas en su cumplimiento en la administración pública, quedando muchas veces sus enunciados en expresiones de deseos. En el año 2010, la provincia de San Luis sancionó por ley su política ambiental, previamente diagramada por el Poder Ejecutivo bajo el método de la PE. La promulgación por ley de la PE de una política pública es poco habitual, por lo cual resulta interesante registrar el grado de cumplimiento de este plan, considerando que traspasó un cambio de gobierno y lleva tres años de vigencia como ley provincial, además de observar qué implicancias tuvo también para los diferentes actores intervinientes en el proceso de PE y durante la ejecución de la misma. Las instancias de participación pública, intervención de especialistas y demás bondades que aporta la herramienta de la PE, sumado al tratamiento parlamentario que implica la sanción por ley de una PE, podría significar un enriquecimiento sobre el nivel de factibilidad del cumplimiento de una política pública elaborada bajo esta herramienta.

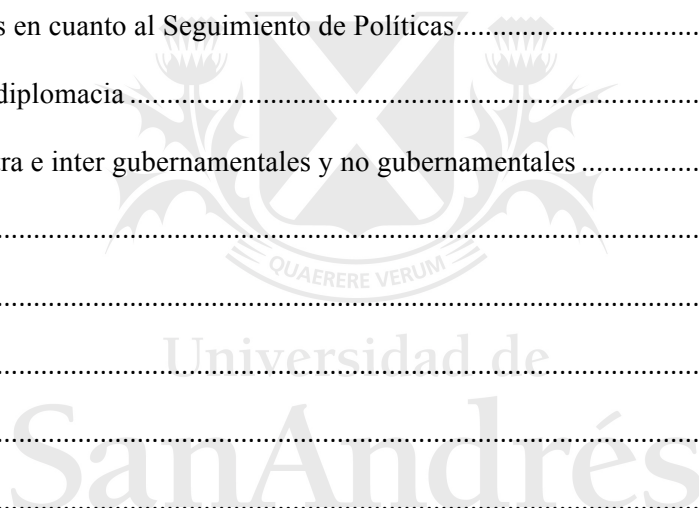
## **ÍNDICE**

CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN .....	12
1. Prefacio .....	12
2 Presentación de la temática .....	14
3 Objetivo de la investigación.....	16
4. Justificación .....	17
5. Estructura .....	19
CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO .....	20
1 El planeamiento: antecedentes históricos.....	20

2 La Planificación Estratégica.....	21
2.1 Las distintas corrientes teóricas de la Planificación Estratégica moderna.....	22
2.1.1 La Escuela de Diseño .....	22
2.1.2 La Escuela de Planificación .....	22
2.1.3 La Escuela de Posicionamiento.....	24
2.1.4 La Escuela Empresarial.....	25
2.1.5 La Escuela Cognitiva .....	26
2.1.6 La Escuela de Aprendizaje.....	27
2.1.7 La Escuela de Poder .....	28
2.1.8 La Escuela Cultural .....	28
2.1.9 La Escuela Ambiental .....	29
2.1.10 La Escuela de Configuración .....	30
2.1.11 Principales ideas y aportes de cada escuela.....	31
3 La Planificación Estratégica en el sector público.....	32
3.1 Antecedentes .....	32
3.2 La PE como herramienta en la gestión pública .....	36
3.2.1 Instancias previas a la formulación .....	37
3.2.2 Misión, Visión, Objetivos y Programas .....	38
3.2.3 Diagnóstico, Participación Pública y Proceso de Evaluación.....	40
3.2.4 Control de Gestión .....	43
3.3 La Planificación Pública en Latinoamérica.....	44
3.4 La Planificación en el Sector Público Argentino.....	45
3.5 La Planificación pública con fuerza de Ley .....	47
3.6 El caso San Luis.....	48
CAPÍTULO III - METODOLOGÍA .....	50
1. Introducción .....	50
2. Análisis cualitativo.....	53

2.1. Evolución orgánica.....	53
2.2 Evolución presupuestaria .....	54
2.3 Producción de normativa.....	55
2.4 Análisis de evaluaciones internas y externas.....	56
2.5 Seguimiento de políticas .....	56
2.6 Alianzas y paradiplomacia .....	57
2.7 Contexto político.....	58
3 Análisis cuantitativos .....	59
3.1 Poder legislativo provincial.....	60
3.2 Órgano de Aplicación .....	61
3.3 El Poder Judicial .....	62
3.4 La sociedad Civil.....	63
3.4.1 Representantes Comunales.....	64
3.4.2 Organizaciones no Gubernamentales Ambientalistas .....	65
3.4.3 Instituciones del sector productivo.....	65
3.4.4 Asociaciones de profesionales.....	66
3.4.5 Comunidad académica universitaria y de investigación.....	66
4. Estructura .....	67
<b>CAPÍTULO IV - RESULTADOS.....</b>	<b>68</b>
1 Introducción .....	68
2 Institucionalización del Plan Estratégico Ambiental.....	68
2.1 Evolución Orgánica.....	68
2.1.1 Estructura anterior al PEA.....	68
2.1.2 Estructura vigente tras la implementación del PEA .....	70
2.1.3 Observaciones sobre la Estructura Orgánica del MMA .....	76
2.2 Asignación presupuestaria.....	77
2.2.1 Observaciones sobre la asignación presupuestaria .....	80

3 Normalización.....	84
3.1 Año 2009.....	84
3.2 Año 2010.....	85
3.3 Año 2011.....	87
3.4 Año 2012.....	89
3.5 Año 2013.....	91
3.6 Año 2014.....	95
3.7 Observaciones sobre la generación de normativa.....	95
4 Seguimiento de Políticas .....	96
4.1 Análisis .....	96
4.2 Observaciones en cuanto al Seguimiento de Políticas.....	99
5 Alianzas y paradiplomacia .....	100
5.1 Relaciones intra e inter gubernamentales y no gubernamentales .....	101
5.1.1 Año 2010.....	101
5.1.2 Año 2011.....	104
5.1.3 Año 2012.....	107
5.1.4 Año 2013.....	109
5.1.5 Año 2014.....	111
5.2 Paradiplomacia.....	111
5.2.1 Año 2009.....	112
5.2.2 Año 2010.....	112
5.2.3 Año 2011.....	115
5.2.4 Año 2012.....	116
5.2.5 Año 2013.....	117
5.2.6 Año 2014.....	118
5.3 Observaciones sobre Alianzas y paradiplomacia .....	119
6. Evaluaciones internas y externas.....	121



6.1 Evaluación interna.....	121
6.2 Análisis de evaluaciones externas .....	124
6.3 Observaciones sobre las evaluaciones internas y externas .....	126
7 Legislar la planificación.....	127
7.1 Funcionarios del Órgano de Aplicación de la Ley del PEA .....	128
7.2 Poder Legislativo .....	131
7.2.1 Cámara de Senadores .....	131
7.2.2 Cámara de Diputados .....	135
7.2.3 Observaciones Poder Legislativo .....	138
7.3 Poder Judicial.....	138
7.4 Tribunal de Cuentas .....	139
7.5 Representantes comunales.....	140
7.5.1 Intendentes .....	141
7.5.2 Concejales de Ciudad de San Luis .....	143
7.5.3 Observaciones sobre la opinión de los representantes comunales.....	145
7.6 Sociedad Civil.....	145
7.6.1 Observaciones sobre las encuestas a la sociedad civil.....	150
7.7 Observaciones sobre legislar la planificación. ....	151
8. Impacto .....	153
8.1 Poder Legislativo .....	154
8.2 Representantes comunales.....	155
8.2.1 Intendentes .....	155
8.2.2 Concejales de la Ciudad de San Luis .....	156
8.3 Instituciones de la Sociedad Civil .....	157
8.3.1 Organizaciones Ambientales.....	159
8.3.2 Organizaciones del sector productivo .....	159
8.3.3 Instituciones de la comunidad académica universitaria y de la investigación.....	160

8.3.4 Asociaciones de profesionales que trabajan en la temática vinculada al PEA .....	161
8.4 Observaciones en cuanto al impacto del PEA .....	162
9 Contexto político .....	163
9.1 Observaciones sobre el contexto político .....	174
CAPÍTULO V - CONCLUSIONES .....	176
1 Introducción .....	176
2 Conclusiones particulares sobre las variables observadas.....	176
3 Conclusión General.....	182
BIBLIOGRAFÍA .....	186
ANEXO I - Encuesta a los funcionarios que componen el Órgano de Aplicación de la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA).....	193
ANEXO II - Encuesta al Poder Legislativo de la Provincia de San Luis .....	198
ANEXO III - Encuesta al Intendentes y Comisionados Municipales de la Provincia de San Luis .....	201
ANEXO IV- Encuesta a Representantes de la Sociedad Civil.....	205

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar quiero agradecer a mi Director y Subdirectora de tesis, Dr. Roberto Martínez Nogueira y la Dra. María Esperanza Cassullo, por su dedicación, ideas, sugerencias y el apoyo brindado. Sin ellos este trabajo no hubiera sido posible.

Asimismo agradezco al equipo de docentes y no docentes de la Universidad de San Andrés, en especial al Dr. Antonio Camou por su acompañamiento constante durante toda la maestría al igual que la Lic. Diana Schumacher, al Dr. Diego Pando por adelantarme su libro sobre Planificación Estratégica antes de su edición, al Dr. Diego Reynoso por facilitarme sus trabajos de investigación, a la Dra. Mariana Chudnowsky por su constante predisposición y al equipo de la Biblioteca Max von Buch.

Por otra parte, resultó esencial la colaboración del Gobierno de la Provincia de San Luis, en particular del equipo del Ministerio de Medio Ambiente, con una mención especial a la Ministra de Medio Ambiente, Daiana Hissa; a su Secretaria Privada, Gabriela Mazzina; a la Jefa de Despacho, Silvia Turano; al Gerente del Ente Administrador de Plantas de Reciclado y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, Gabriel Messina; al Jefe del Centro de Investigación Forestal, Franco Todone; a la Jefa de la Oficina Legal, María Monserrath Bocca; a la Jefa de la Oficina Contable, Laura Rodríguez y a los consultores Irene López, Omar Saá y Mauro D' Agata.

Resulta también fundamental, reconocer la valiosa participación de todos aquellos que atendieron cordialmente a las consultas y entrevistas propias al trabajo de campo del presente trabajo:

- A los Senadores y Diputados de la Provincia de San Luis en especial al Vice-Gobernador y Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, Jorge Raúl Díaz y a la Presidente de la Cámara de Diputados, Graciela Mazzarino.
- Al Tribunal de Cuentas de la Provincia, en especial al Vocal Hugo Zudaire.
- Al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, en particular a la Presidente del Consejo de la Magistratura y Ministro del Superior Tribunal, Lilia Ana Novillo.

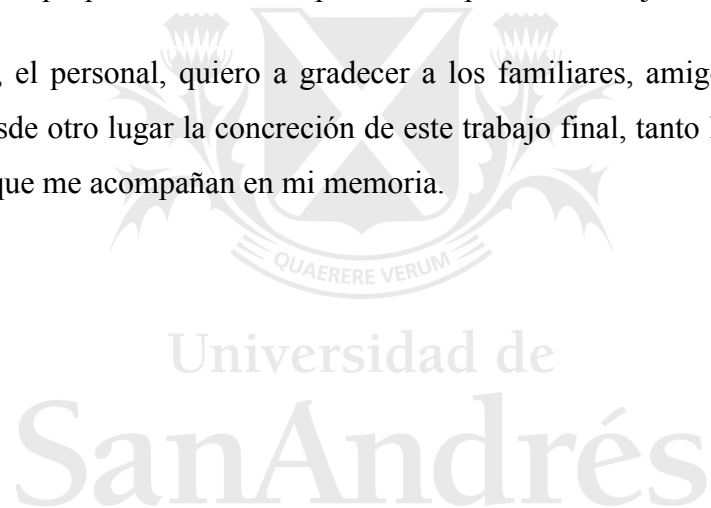


- A los Intendentes y Comisionados municipales: Gloria Petrino, Andrés Vallone, Darío Rosas Curi, Julio Rolando Gómez, José Ramón Frade, Mario Raúl Merlo, Eduardo Carmelo, Santiago Ballester, Juan Luis Palmero, Facundo Domínguez, Marcos Miguel Bertola, Graciela del Carmen Bossa y Miguel Moisés Postiguillo.
- A los concejales de la ciudad de San Luis, José Luis Dopazo, presidente del Bloque del Frente para la Victoria; Francisco Guiñazú, presidente del bloque radical, Claudia Rocha; Sandra Barroso y Roberto González Espíndola.
- Al ex candidato a Gobernador de la Provincia de San Luis por el Frente para la Victoria, Alfonso Vergés.
- A las organizaciones no gubernamentales ambientalistas: Federación de Organizaciones Ambientalistas y Protectoras de Animales (FOAPRA), a través de su Presidente Daniel Gómez; a la Fundación Espacios Verdes a través de su Presidente Ana Mónaco de Di Meola; a la Asociación Apícola Balde de Escudero a través de su Presidente Gabriel Avvocato; a la Fundación Centro de Estudios Ecológicos de la Republica Argentina a través de su Presidente Enrique Meiners; a Wettelands International, a través de su Coordinadora de Políticas, Natalia Machain y al Centro de Investigación, Educación y Difusión de Ciencias Ambientales, a través de su Presidente Gladys Gómez.
- A las organizaciones del sector productivo de la Provincia de San Luis encuestadas: la Cámara de Industria de Villa Mercedes y Zona de Influencia a través de su Presidente Martín André; la Sociedad Rural de San Luis, a través de su Presidente Raúl Foncueva y a la Cámara de Comercio e Industria de San Luis a través de su Presidente Vito Carmosino.
- A las instituciones encuestadas de la comunidad académica universitaria y de investigación de la Provincia: la Universidad Nacional de San Luis, a través de su Rector Félix Nieto Quintas; la Universidad Católica de Cuyo, sede San Luis, a través de su Vicerector Alejandro Gúzman Stefanini; la Universidad de la Punta, a través de su rectora Adelaida Muñiz y a la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana, a través de su Directora Ejecutiva Agustina Rodríguez Saá.

- A las Asociaciones de profesionales consultadas: el Colegio de Arquitectos de San Luis, a través de su Presidente Sergio Adrián Puebla Valente; al Colegio de Abogados, a través de su Tesorera Viviana Becerra; al Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesionales Afines de la Provincia, a través de su presidente Mario Galván; al Colegio de Ingenieros y Técnicos, a través de su presidente Alejandro Kane y al Colegio de Geología, a través de su presidente Carlos Enrique Gardini.

Por último quiero agradecer la colaboración de Carlos Sandoval, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL; a Jorge Sotelo, Coordinador de la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR), a María Eugenia Coutinho por prestarse a las consultas en los albores de la tesis y en especial a Delfín Gialuca por propiciar los debates previos del presente trabajo.

En otro ámbito, el personal, quiero agradecer a los familiares, amigos y afectos que posibilitaron desde otro lugar la concreción de este trabajo final, tanto los más cercanos como aquellos que me acompañan en mi memoria.



*Dedicado a Eva Rost de Havas*



Universidad de  
**San Andrés**

## CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN

### 1. Prefacio

Imaginemos si todas las políticas públicas pudieran ser debatidas en su génesis por la sociedad civil y expertos en la materia como lo plantean los pasos básicos de la Planificación Estratégica (PE) en el sector público y si a su vez se presentara como proyecto de ley dicha PE, permitiendo el tratamiento de la misma por los partidos políticos y representantes territoriales agrupados en el Congreso. ¿Es una utopía que se plantee de ésta forma qué política queremos en materia energética, de desarrollo social, de transporte, de desarrollo sustentable?

La política ambiental de la Provincia de San Luis tiene esta característica, se elaboró mediante el uso de la herramienta de la Planificación Estratégica y fue luego promulgada por ley.

El estado del arte sobre casos analizados de planes estratégicos en el sector público es amplio y existe cierto consenso sobre que la planificación tiene serios problemas a la hora de su verdadera implementación, explicadas según el caso y el autor en diversas razones como expone Bryson en su trabajo *“Strategic Planning for Public and Nonporfit Organizations”* (2011) y Mintzberg en *“The Rise and Fall of Strategic Planning”* (1994) y en su posterior trabajo *“Safari a la Estrategia”* (1999).

Si bien la Planificación Estratégica dentro del sector público le asigna importancia a las instancias de participación pública, poco se habla sobre la necesidad de llevar esta participación a la cámara de representantes mediante su tratamiento por ley, esto es, darle cabida al Poder Legislativo como órgano democrático integrado por representantes territoriales directos y así en caso de ser sancionada la planificación por ley, transformar un política pública en una política de estado, donde pasan a intervenir los tres poderes (el legislativo la “trata”, el ejecutivo propone la asignación de recursos y la implementa y el judicial vela por su cumplimiento); sumando así un elemento coercitivo más para el cumplimiento de una Plan Estratégico que contiene una o varias políticas públicas trazadas.

En este trabajo analizaremos el caso del Plan Estratégico 2010-2020 de la política pública ambiental de la Provincia de San Luis, el cual cuenta con esta particularidad de haber sido promulgada por ley (N° IX-0749-2010). Éste siguió el camino de la Escuela clásica de Planificación, para crear un Plan Estratégico en el ámbito del Poder Ejecutivo y luego ser presentado como proyecto de ley al Poder Legislativo bi-cameral provincial, en donde tuvo la sanción como ley provincial y actualmente lleva tres años de implementación en la Provincia con un cambio de gobierno al primer año de promulgación.

El espíritu de este trabajo no es concentrarse en las diferencias sobre *Making Policy* y *Making Law* como se podría contrastar con el trabajo de Miller y Barnes en su libro publicado en la Georgetown University Press (2004), donde se puede ahondar sobre esta cuestión, sino, que veremos en el campo de la Planificación Estratégica (PE), qué implicancias tuvo el elemento de haber legislado la planificación y el estado de avance y ejecución del Plan.

En este marco, se indagará sobre esta cuestión a representantes de la sociedad civil, funcionarios del poder ejecutivo responsables de la ejecución del Plan, a los legisladores que participaron en la deliberación de la ley, a los “gerentes” dentro del poder ejecutivo como lo son los ministros y subordinados, como así también, se recabarán las opiniones del gobernador actual de la provincia que inició su gestión con una política que se rige por rumbos establecidos en un ley que lo precede, del gobernador de la gestión anterior donde se originó el proceso de planificación y la sanción de la misma como ley provincial y de un ex candidato a gobernador de las últimas elecciones.

Asimismo, se observará a través de evaluaciones internas y externas, el avance en las metas trazadas en el Plan en cuestión, a fin de medir a grandes rasgos su nivel de implementación y una encuesta en territorio para obtener una mirada de los primeros avisos del impacto del Plan.

Es un elemento innegable que la promulgación por ley de cualquier acción del gobierno tiene un mayor peso ponderado en comparativa con el mero anuncio dentro el ámbito del poder ejecutivo o bajo elementos normativos que posee dicho poder como decretos o resoluciones. Esta cuestión apunta a la definición de "proceso de conversión"

planteada por Martínez Nogueira (1995: 2), de una política pública en relación al grado en que la promesa se convierte en resultados efectivos.

Sin embargo, no vamos a proponernos demostrar que un Plan Estratégico de una política pública promulgado por Ley es la solución a la efectividad de la Planificación Estratégica como herramienta, sino, analizar un caso donde se dio esta particularidad, con el fin de aportar una experiencia más sobre las consecuencias de esta decisión de gobierno, analizando las tensiones u observaciones por parte de los actores que participaron en un proceso de planificación, anteriormente citados, como así también ver qué ocurrió en cuanto a la efectividad o no de la implementación de las acciones que se planificaron bajo este contexto, como elemento contrastable para otros estudios que quieran abarcar comparativas subnacionales o para la simple observación de los mitos, reticencias o “miedos” sobre las consecuencias de dar intervención al Poder Legislativo en la formulación de una política pública, que trascienda la clásica ley de presupuesto que se plantea anualmente.

Desde la promulgación de la Ley que contiene la estrategia ambiental de la Provincia, San Luis obtuvo una gran cantidad de reconocimientos nacionales e internacionales en materia ambiental, entre los que se encuentra el realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 2011. En el año 2013 el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Nación (CONICET), publicó un estudio que califica al departamento Junín de San Luis como primero en el "ranking" nacional de calidad ambiental y al departamento Pueyrredón que contiene el gran San Luis (la mayor concentración poblacional y urbana de la provincia) en el séptimo lugar, de los 511 departamentos que componen la República Argentina.

## **2 Presentación de la temática**

Desde una perspectiva general podemos decir que la planificación constituye una modalidad que está presente en la mayoría de las actividades que los hombres realizan para obtener un mejor aprovechamiento del ambiente donde vivimos.

La Planificación Estratégica (PE) es una herramienta más para la toma de decisiones, cuya metodología de aplicación tiene distintas variantes y escuelas, a lo que se suman

las contemplaciones que deben realizarse en el caso que se esté tratando de un proceso de *policy making*.

Tomando una definición ecléctica sobre las escuelas de planificación que plantea Mintzberg (1999), la Planificación Estratégica puede ser definida como la fijación de objetivos tras una análisis situacional donde se evalúan estrategias para cada problemática o acción pretendida, mediante la conformación de un plan que contiene objetivos de largo plazo, programas de mediano alcance y metas específicas. Esta definición no se aparta de la planteada por Steiner en su reconocido libro sobre la temática “Strategic Planning” de 1979.

En el caso de las políticas públicas la actividad de planificación es una de las potestades que tiene el Estado para expresar intenciones, o bien movilizar recursos de diferente tipo para impulsar procesos de conversión destinados al logro de determinados objetivos. Apoyándonos en los aportes de Martínez Nogueira (1995) podemos decir que una política pública puede, identificársela con una decisión o un conjunto de decisiones articuladas que brindan orientaciones y generan impactos. No obstante, también sucede que las políticas son el producto de cursos de acción adoptados sin clara explicitación de sus orientaciones, como respuestas a circunstancias determinadas, constituyendo en mayor medida una red de acciones y reacciones a través de largos períodos de tiempo, con un peso significativo de las capacidades, interpretaciones y comportamientos desplegados durante la implementación.

Los planes cuentan con un mayor o menor grado de participación ciudadana, estando esta característica más presente para el caso de los planes estratégicos aplicados a ciudades, donde la participación suele ser una instancia de consenso y de validación por parte del vecino sobre los programas y regulaciones a implementar por el ejecutivo municipal.

Como se adelantó, La instancia de planificación de una política pública podemos *aggiornarlo* a los conceptos de “*la definición del problema*” y “*la formulación y la sanción de la política*” del ciclo de las políticas públicas de Martínez Nogueira (1995:3) donde *el problema* supone la identificación de valores, percepciones y aspiraciones; y *la formulación*, el resultado de estimaciones y previsiones que concluyen con la sanción de

la política que da lugar a la distribución de responsabilidades, capacidades y recursos para la implementación.

En el campo del sector público, estos planes suelen quedar en manos de áreas puntuales del Poder Ejecutivo que luego presentan el plan en sociedad o no, pudiendo haber un área de monitoreo o seguimiento para visar su cumplimiento.

Como surge del propio texto del título, la materia que se busca abordar es la relativa a la implementación de una política pública desde el Poder Ejecutivo mediante la PE hacia una política de estado.

A nuestros fines se tomará la adjetivación de política de estado, a las políticas formuladas en el Poder Ejecutivo como parte de su plataforma electoral, o como decisión de gobierno, que luego es llevada al Poder Legislativo para su tratamiento parlamentario, donde una vez debatida y convertida en ley, el Poder Judicial velará por su cumplimiento, como es propio de la división de poderes. Así, esta política trasciende en cierto punto la dependencia del Poder Ejecutivo, dándole intervención a todos los estamentos del Estado.

### **3 Objetivo de la investigación**

Como se advirtió al inicio de este capítulo, este trabajo analizará el caso del Plan Estratégico de la política pública ambiental de la Provincia de San Luis, promulgada por ley provincial.

El objetivo del presente trabajo, es ahondar en el campo de la Planificación Estratégica (PE), sobre qué implicancias tuvo el elemento de sancionar por ley un PE en cuanto a si el plan sirvió o no para establecer prioridades dentro del gobierno, si provocó nueva normativa relacionada, si sirvió para establecer recursos, movilizar otros actores o generar alianzas como así también, el grado de cumplimiento de los principales objetivos del Plan y si con esta Ley se contribuyó o no a incorporar en la agenda pública la materia ambiental.

De la bibliografía relevada y de diferentes consultas a expertos en la temática, entre las que se destacan la realizada a Carlos Sandoval, del Instituto Latinoamericano de



Planificación Económica y Social (ILPES); para el caso de Latinoamérica y a Jorge Sotelo, Coordinador de la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR), para el caso de Argentina; surge que existe un consenso en cuanto a que “no es común” la promulgación por ley de los planes estratégicos.

Como se mencionó, la promulgación por ley de cualquier acción del gobierno tiene un mayor grado de institucionalidad en comparación con las herramientas jurídicas que posee el Poder Ejecutivo.

No obstante, es importante destacar la siguiente acepción al objetivo del presente trabajo: los Ordenamientos Territoriales Urbanos pueden ser realizados como una PE y luego normalizados por una ordenanza o una ley; pero estos trascienden el concepto de una política pública en el sentido que son regulaciones urbanas del territorio que definen los diversos usos posibles por zonas o sectores en que se ha dividido el territorio centrados en normar las restricciones y condicionantes del territorio; por lo cual es más típico que sea legislado (más aún si se trata de una ciudad), donde es la PE lo que pasa a ser la excepción y no la promulgación por ley la que reviste ser imperiosa para que dichas restricciones y disposiciones sean cumplimentadas.

Por último, sin ser parte central de la investigación, realizaremos una reflexión sobre el aporte al federalismo que plantea la promulgación por Ley de las políticas públicas a nivel subnacional entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales, al darle participación a los representantes de todas las regiones de una provincia a través de la Legislatura, como un elemento colateral de la cuestión.

#### **4. Justificación**

Podría entenderse como una utopía que todas las políticas públicas pudieran ser debatidas en su génesis por la sociedad civil y expertos en la materia como lo plantean los pasos generalmente aceptados de la Planificación Estratégica y su vez se presentarían como proyecto de ley, permitiendo el tratamiento de las mismas por los partidos políticos y representantes territoriales agrupados en la legislatura.

No obstante, como ya se refirió, la política ambiental de la Provincia de San Luis tiene esta característica, se realizó mediante Planificación Estratégica y fue luego promulgada por ley.

Relevar qué ocurrió con esta ley provincial, la ejecución de la política pública ambiental y el grado de cumplimiento de la misma, podría aportar una mirada sobre los riesgos o reticencias a dichas prácticas en el sector público y aportar un caso más para comparativas sub-nacionales, o internacionales, dado el carácter federal con que cuentan las provincias en Argentina.

Además, se considera que la temática a abordar es relevante por diversas razones; siguiendo a Cortázar (2007), en políticas públicas se les suele dar una alta consideración a los procesos de diseño o evaluación como, se entiende, lo es el proceso de Planificación Estratégica. De hecho, en el Seminario de Ato Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, organizado en el año 2000 en Cuba por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se concluyó sobre la necesidad de que los Estados cuenten con organismos o agencias que les permitan cumplir tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte (CEPAL, 2000: 462).

También es importante tener en cuenta los beneficios económicos que brindaría la utilización de la Planificación Estratégica, tema que ya ha sido abordado en diversas oportunidades y expuesto en literatura referida al *Management* (i.e., Kudla 1980; Armstrong 1982; Shrader, Taylor and Dalton 1984; Rhyne 1986; Pearce, Freeman, and Robinson 1988; Miller and Cardinal 1994).

Una visión gerencial y estratégica de la gestión debe entenderse como un conjunto de actividades que desempeñan tres funciones primordiales: gestionar los procesos operativos, ejercer control estratégico sobre tales procesos y desarrollar capacidades organizacionales aplicables a la implementación (Cortázar 2007, 78). Desde esta perspectiva, el estudio cobra importancia en cuanto a gestión de políticas públicas, dada la implicancia que tiene la planificación en el diseño, gestión y evaluación del ciclo de políticas.

Martínez Nogueira (1995, 4-5) sostiene que indagar sobre una política pública tiene su justificación, en el hecho de que contribuye al proceso democrático, dando

transparencia a los procesos en torno a las decisiones públicas, al proceso social, generando conocimiento sobre problemáticas que demandan la atención pública y a los procesos organizacionales, brindando elementos que permiten mejorar la calidad de las decisiones, la programación y el fortalecimiento de la gestión.

## **5. Estructura**

El presente trabajo está estructurado en cinco capítulos. El capítulo siguiente presentará el estado de la cuestión en examen, haciéndose una recorrida por la literatura existente en la materia, en relación a la Planificación Estratégica en la Gestión Pública. Se continuará con un tercer capítulo donde se esbozará la metodología a emplearse para llevar a cabo la investigación. En tanto que el cuarto capítulo desarrollará nuestro objetivo de investigación mediante el análisis del caso presentado y exhibirá los datos obtenidos durante la pertinente indagación, para su interpretación y cruzamiento, a fin de obtener los resultados que se expondrán en el último capítulo donde obrará la conclusión final del trabajo.

## **CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO**

### **1 El planeamiento: antecedentes históricos**

Siguiendo el trabajo de recopilación histórica de Álvarez García (2004), la planeación es una actividad natural del hombre como ser racional, en tanto éste actúa considerando necesario prever el futuro y organizando su acción de acuerdo con sus previsiones, por lo que la planeación sería tan antigua como el hombre mismo. Otras corrientes, sin embargo, califican a la planeación como patrimonio propio del hombre moderno. No obstante, de acuerdo los antecedentes observados, tanto el hombre recolector como el cazador, tuvieron la necesidad de recurrir a la planeación y organización para subsistir. Ésta se enlaza con la agricultura y el establecimiento de los primeros asentamientos humanos cuando el hombre se hizo sedentario; previendo el paso del tiempo mediante la observación del movimiento de los astros; continuando con las grandes obras de la antigüedad como las pirámides de Egipto, las ciudades griegas, de Alejandría, los puentes, acueductos, vías y murallas de los romanos, todas obras de la planificación y del diseño intencionado de la organización social.

La incorporación de la planificación en el ámbito de lo público es de antigua data, sobre todo si se tienen en cuenta sus aplicaciones en las estrategias militares como el reconocido libro del General Sun Tzu “El Arte de la Guerra” del 400 a. C.

La planificación moderna se desarrolló a partir de diversas fuentes disciplinarias, como las teorías administrativas, económicas, la teoría política, entre otras; por lo que, en realidad, constituye un campo multidisciplinario. Asimismo, existen otros campos de acción profesional afines o complementarios a la planificación, como lo son la ingeniería de sistemas, la investigación de operaciones, las teorías de decisiones, la estadística, la matemática y la propia teoría de evaluación, que ofrecen instrumentos imprescindibles para el desarrollo mismo de la planificación.

Por su parte, la Planificación Estratégica (PE) como herramienta de gestión, de la que nos ocuparemos a lo largo de este trabajo, tuvo un fuerte desarrollo en los estudios

referidos al *Management*<sup>1</sup> orientados al sector privado que tuvieron su auge a partir de la segunda mitad del siglo XX.

## 2 La Planificación Estratégica

Aunque nuestro interés está centrado principalmente en el análisis de la Planificación Estratégica (PE) aplicada a las políticas públicas, es importante realizar una reseña del estado del arte de la herramienta *per se* en cuanto a la disciplina y su evolución.

Como ya se mencionó, la planificación estratégica como herramienta de gestión, tuvo sus comienzos en los estudios del *Management*. Entenderemos a la Planificación Estratégica en el sentido que lo hace Steiner (2004) como el proceso que se inicia con el establecimiento de una visión de futuro y de metas organizacionales, continúa con la definición de las estrategias para lograr tales metas, desarrollar planes y programas para asegurar la implementación de las estrategias definidas y obtener de esta forma los fines buscados.

El presente trabajo, nos referiremos a un Plan, como el producto que se obtiene tras aplicar la herramienta de la PE, tal como se acostumbra en el amplio espectro de la bibliografía referida a la temática.

En líneas generales, se puede decir también que, la Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad en sus prestaciones (Burgwal y Cuéllar 1999: 25-26).

El estado del arte de esta disciplina estaría incompleto si no incursionamos, aunque sea brevemente, en los principales desarrollos verificados en los últimos años, más allá de las críticas y reconocimientos de sus contribuciones, que han logrado configurarse como

---

<sup>1</sup> El *Management* es el equivalente al estudio de la administración en las escuelas de negocios o ciencias económicas según el país. No obstante, utilizaremos el término en inglés en referencia más específica al sentido que le dio Peter Drucker a partir de su libro 'The Practice of Management' (1954).

escuelas y movimientos reconocidos por importantes sectores sociales, de acuerdo a la taxonomía realizada y desarrollada ampliamente por Mintzberz (1999).

## **2.1 Las distintas corrientes teóricas de la Planificación Estratégica moderna**

### **2.1.1 La Escuela de Diseño**

Esta escuela constituye una de las más influyentes en el proceso de formación de estrategia y de ella se destaca en la actualidad con total vigencia el famoso sistema de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que se imparte en varios cursos alrededor del mundo. Los orígenes de esta escuela están dados principalmente por dos libros de la Universidad de California y del Massachusetts Institute of Technology: “Liderazgo en Administración” de Sleznick en 1957 y “Estrategia y Estructura” de Chandler, 1962; pero su principal impulso fue dado por el libro “Business Policy: Text and Cases” de Learned, Christensen, Andresw y Guth de 1962. Se citan estos libros como referencia inicial de la Planificación Estratégica ya que de ellos fueron luego desprendiéndose o evolucionando las demás escuelas.

La Escuela de Diseño a través de la herramienta FODA anteriormente citada, propone básicamente un modelo de creación de estrategia que procure lograr una relación concordante entre las capacidades internas (Fortalezas) y las posibilidades externas (Oportunidades) conociendo claramente y tratando de anticipar y prever las amenazas externas (Amenazas) y las debilidades internas (Debilidades) de una organización.

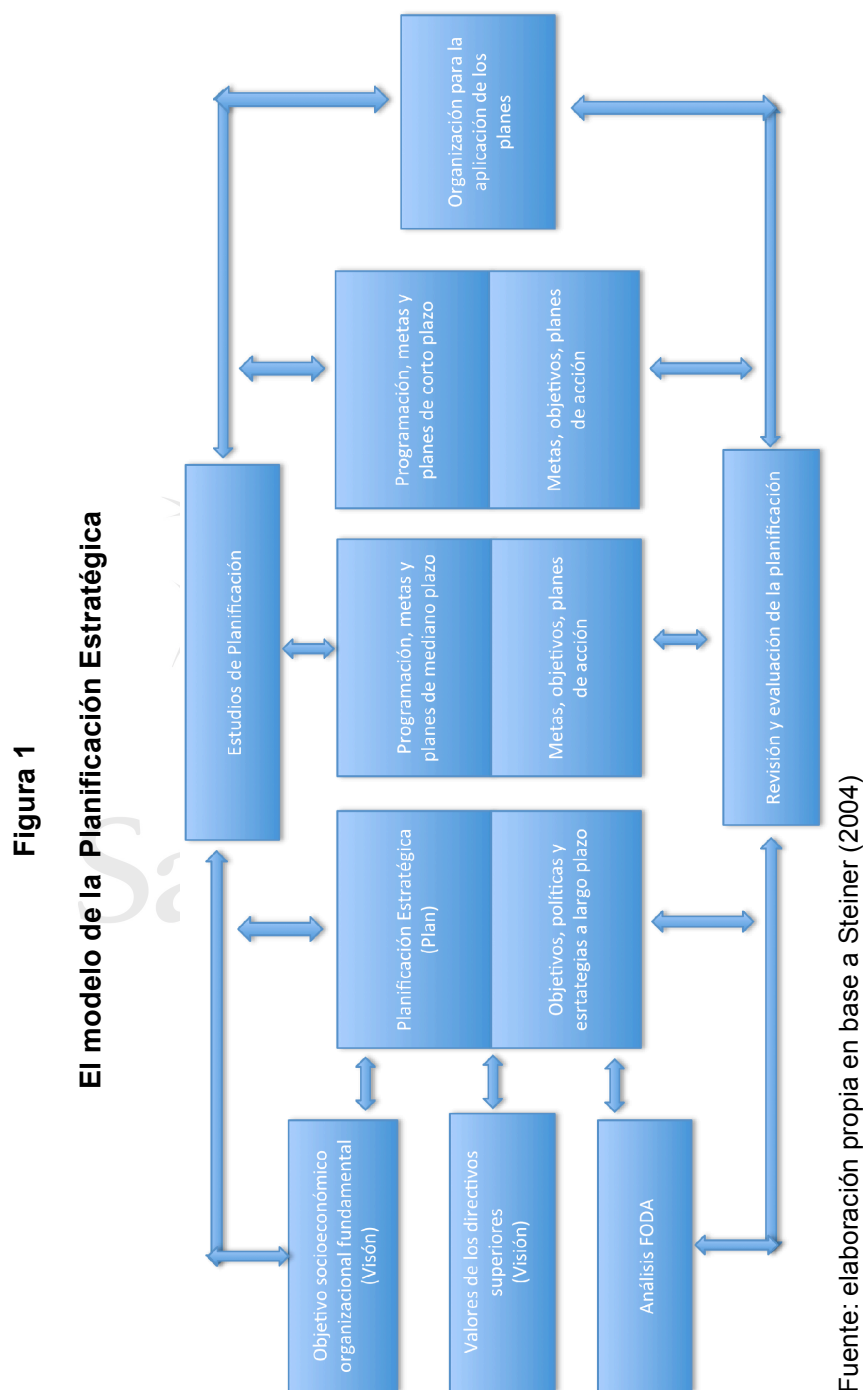
Realizado el FODA (del cual abunda bibliografía) se crea una estrategia, la cual luego tiene que aplicarse.

En esta escuela, el estratega es el directivo de máxima jerarquía del ápice estratégico de una organización, quien tiene además las funciones de control del cumplimiento del plan estratégico producido a partir del FODA.

### **2.1.2 La Escuela de Planificación**

Existen muchas publicaciones en revistas especializadas y artículos en la prensa de negocios referidos a las virtudes de la Planificación Estratégica que datan de la década

del 70. Los postulados de la escuela de planificación coinciden en líneas generales con la tendencia general del *Strategic Management*<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> *Strategic Management*, es la expresión de la corriente del *Management* que se ve focalizada hacia lo que denominamos como Planificación Estratégica.

Mintzberg (1999) sostiene que la Escuela de Planificación se originó al mismo tiempo que la escuela de Diseño. Uno de los libros más influyentes de esta escuela es el publicado por Ansoff en 1965: “Estrategia Corporativa” (*Corporate Strategy*).

Los mensajes centrales de esta escuela apuntan a que la estrategia debe ser guiada por un grupo de planificadores altamente preparados en la temática, con acceso a la máxima autoridad de la organización.

La mayoría de los principios que provienen de la Escuela de Planificación fueron tomados de la Escuela de Diseño, con la salvedad de que el modelo, si bien era el mismo, tenía que poseer una ejecución rigurosamente formal.

Esta formalización, estaba centrada en las operaciones vinculadas a plazos, programas y presupuestos, dejando de lado la estratégica propiamente dicha. Las ideas básicas de esta escuela consisten en tomar el modelo de realizar un FODA para luego fijar una Visión, Misión, Objetivos, Metas, y Planes Operativos al final<sup>3</sup>.

Existen varios diagramas al respecto (ver figura 1)

Esta escuela tiene más de cuarenta años de aplicación y requiere de un seguimiento, particularmente cuando abarca períodos prolongados, donde puede variar la estabilidad de la organización, o bien el sector externo donde se trabaja.

### **2.1.3 La Escuela de Posicionamiento**

A principios de los años 80 se produjeron algunas modificaciones en el campo del *Strategic Management*, surgiendo la Escuela de Posicionamiento, la que incorpora la mayoría de los principios teóricos de las escuelas de Planeamiento y Diseño,

destacando como idea central, la importancia de la estrategia misma, no sólo el procedimiento.

---

<sup>3</sup> En términos generales, la Visión es la idea utópica de la organización a un muy largo plazo, la Misión ya esboza en forma integrada los Objetivos del plan, de los cuales se desprenden las Metas y actividades específicas con sus presupuestos asignados y los subsiguientes planes operativos a corto plazo para cumplimentar dichas metas.



En esta etapa, se produce un gran revuelo en revistas especializadas y firmas consultoras, apareciendo la llamada “industria de la estrategia” lo que originó una generación de expertos y asesores. Esto comienza a calmarse con la aparición de Michael Porter y la publicación de su libro “Competitive Strategy” en 1980.

Uno de los aspectos más notables de esta escuela consiste en que, si bien no se aparta drásticamente de la Escuela de Planeamiento, promueve que son necesarias unas pocas estrategias claves, las cuales se describen más abajo.

La formación de estrategia, al igual que en las dos escuelas ya desarrolladas, siguió siendo un proceso controlado y consciente que ponía el mayor énfasis en la selección del objetivo final.

El principal directivo, como en la escuela de planificación, siguió siendo el estratega, mientras el planificador retuvo el poder “tras bambalinas”.

Las estrategias genéricas de Porter que surgen de su libro “La Ventaja Comparativa” de 1985 son fundamentales para captar los principios de esta escuela (Mintzberg, 1999). Si bien están muy vinculadas con el sector privado, se pueden condensar en los siguientes postulados :

- Liderazgo de costos: esta estrategia apunta a contar con el producto de más bajo costo. Se concreta mediante la obtención de experiencia; el control minucioso de los costos operativos totales y la inversión mínima necesaria en instalaciones.
- Diferenciación: comprende al desarrollo adecuado de productos y servicios únicos, apoyándose en la lealtad y colaboración de los clientes.
- Concentración: implica eliminar la diferenciación y favorecer un amplio espectro de beneficiarios, evitando “concentrarse” en un grupo particular de “clientes”.

#### **2.1.4 La Escuela Empresarial**

La Escuela Empresarial, no se aleja de las corrientes de pensamiento de las escuelas anteriores, pero centra la mirada en el empresario, como líder y agente de planificación, al que se le pide que desarrolle una idea general a largo plazo sobre qué se busca

conseguir. En esta escuela se fortalece el concepto de Visión, donde el proceso de formulación está fundado en la experiencia y la intuición del empresario. Esta visión tiene que ser maleable pero de mucho arraigo en su intuición y creencia sobre el rumbo de su empresa a futuro. Centrado el eje en la Visión, los Objetivos pasan a un segundo plano, pudiendo ser adaptados a las circunstancias, pero nunca desvalorizando o apartándose de lo que el empresario adoptó como visión de futuro para la empresa, a tal punto que la estructura de la organización tiene que ser adaptable a la Visión planteada por el empresario, puesto en esta escuela en el eje del éxito de planificación.

Como referencia de esta escuela, es relevante mencionar a la conocida revista *Fortune*, la cual quincenalmente posiciona su mirada en un líder empresarial, a quien le atribuye el éxito de su organización, por su visión de negocios desde un punto de vista personalista.

La Escuela Empresarial se pueden resumir en los siguientes postulados:

- La estrategia existe en la mente del líder como perspectiva, como un sentido orientador a lo largo del tiempo.
- Corresponde al líder promover la Visión, manteniendo un estrecho control personal.
- La estrategia empresarial tiende a ser premeditada y emergente. Premeditada en su visión general y emergente en la forma en que se despliega.

### **2.1.5 La Escuela Cognitiva**

Esta escuela plantea que cualquier intento de aproximarnos y comprender una determinada “Visión estratégica”, impone la necesidad de sondear el pensamiento del estratega. En estas circunstancias se requiere utilizar los aportes que provienen del campo de la Psicología Cognoscitiva.

Es decir que antes de planificar, esta escuela centra su foco en entender el pensamiento del estratega para intentar replicarlo.

Considera que la mayoría de los estrategias son “auto didactas” y sus conocimientos resultan de la experiencia directa que condiciona e influye en lo que hacen. De esto resultan dos tendencias:

Autores relevantes de esta corriente son Corner, Kinicki y Keats a través de su libro “Strategic decision-making processes: the role of information” (1994). Algunas de las principales premisas de la Escuela Cognoscitiva:

- La formación de las estrategias es un proceso cognitivo que tiene lugar en la mente del estratega.
- Todas las estrategias surgen como perspectivas bajo la forma de conceptos, mapas, esquemas y marcos que conforman la manera en que las personas se manejan con los estímulos del medio.

### **2.1.6 La Escuela de Aprendizaje**

En el título anterior se describieron algunas premisas de la Escuela Cognitiva que presentan la formación de estrategias como un proceso complejo, difícil de poder explicar de la misma forma en diferentes situaciones.

La Escuela de Aprendizaje plantea que las estrategias aparecen cuando las personas llegan a aprender lo necesario sobre una determinada situación, vale decir entonces que las estrategias se aprenden con el tiempo.

La Escuela Cognitiva cuestiona los planteos “racionales” presentes en la Escuela de Diseño, la de Planeamiento y Posicionamiento. La Escuela de Aprendizaje en cambio tiene una posición amplia.

La premisa básica de la Escuela de Aprendizaje sostiene que el mundo es demasiado complejo como para permitir que las estrategias se desarrollen todas al mismo tiempo con planes claros o visiones. Por lo tanto deben emerger a medida que la organización va aprendiendo a través de la acumulación del conocimiento y de su aprovechamiento. El cambio organizacional es continuo, incremental y gradual. De esta escuela queda como aporte la idea del aprendizaje como creación de conocimientos. (Nonaka y Takeuchi, 1995).

### **2.1.7 La Escuela de Poder**

Lo que se denomina Escuela de Poder se caracteriza por la formación de estrategias reconociendo el proceso de influencias, recurriendo al uso del poder y la política para negociar estrategias favorables.

La denominación “poder” no sólo se refiere al factor económico, sino que además incursiona en lo político para competir en el mercado y consolidar posicionamientos.

Esta escuela, suma la variable política a ser tenida en cuenta en la formulación estratégica. La creación de estrategias es entendida como un proceso político, el cual no incluye sólo el sector público, sino también a las relaciones que se dan en las funciones de grandes corporaciones entre otras situaciones de negociaciones de poder y política.

Un autor que sobresale en cuanto la ponderación de la política como ventaja comparativa en la creación de estrategia es Gary P. Hamel quien ha realizado diversas publicaciones que tratan esta cuestión en las últimas dos décadas.

### **2.1.8 La Escuela Cultural**

Difícilmente una organización pueda existir sin apoyarse en un determinado contenido o componente cultural, porque la cultura es lo que une a los individuos dándoles un sentido de pertenencia a una determinada organización. De esto resulta que la creación de estrategias puede ser entendida según esta escuela como un proceso arraigado al concepto de entender la cultura organizacional<sup>4</sup>.

Sus incidencias han sido desarrolladas ampliamente sobre todo en la disciplina de las ciencias de la administración y se imparte como una temática obligada y en forma amplia en todo curso o carrera vinculada a las organizaciones, en este apartado nos referimos brevemente en su vinculación con el proceso de evolución del pensamiento de la Planificación Estratégica.

La escuela cultural plantea que las influencias de la cultura de un país o región, la cultura organizacional interna y las creencias internas compartidas condicionan y deben ser tomadas en cuenta a la hora de trazar una estrategia.

---

<sup>4</sup> La Cultura Organizacional puede ser definida como el conjunto de experiencias, hábitos, costumbres, creencias y valores, que caracteriza a un grupo humano aplicado al ámbito de una organización, institución o empresa, teniendo diversas incidencias en ella.

El vínculo entre “Cultura y Estrategia” ha sido analizado por varios autores como Feldman (1986), Barney (1986), Rieger (1987) Bjorkman (1989) Prown (1993) Wernerfelt (1995) entre otros. Desde distintos enfoques estos autores consideran que la cultura puede ser un factor que proporciona ventajas cuando se presentan situaciones de competencia o cambios estratégicos necesarios.

Una contribución muy importante que proviene de esta escuela consiste en plantear estrategias que permitan vencer las resistencias “al cambio”, donde los integrantes de una organización tienden a aferrarse a las formas de trabajo que han funcionado en el pasado (Lorsch, 1986).

Podemos resumir las principales ideas de esta escuela mencionando algunas de sus premisas:

- La cultura organizacional es clave en la consideración de la creación de estrategias.
- La implementación de la estrategia puede volverse inaplicable si la cultura organizacional y la cultura regional en la que opera la organización no es interpretada.
- La creación de estrategias es un proceso de interacción social, basado en las convicciones e interpretaciones compartidas por miembros de una organización.
- Los miembros de una organización sólo pueden describir en forma parcial las convicciones que sustentan su cultura, mientras que los orígenes y las explicaciones pueden permanecer confusas, con lo cual debe tomarse también las interpretaciones culturales externas.

### **2.1.9 La Escuela Ambiental**

A diferencia de lo que ocurre en las escuelas ya comentadas, la “Ambiental” tiene la particularidad de que considera a la organización como un ente pasivo que sólo reacciona al entorno donde esta posicionada.

Esta escuela sostiene que se debe considerar el poder de decisión de la organización tomando en cuenta como principal elemento, las fuerzas y exigencias que están presentes en el contexto externo.

Las presiones políticas e ideológicas presentes en el entorno, pueden incidir en la marcha de la organización, pero no se las puede considerar como factores capaces de anular las decisiones estratégicas. Uno de los principales exponentes de esta visión de estrategia son Hannan y Freeman (1977 y 1984)

Sus postulados más difundidos son:

- El “entorno” es el actor principal en todos los procesos de creación de estrategia.
- El liderazgo funciona como un elemento pasivo, siendo su principal misión, leer el entorno y asegurar una adaptación correcta por parte de la organización.
- Las organizaciones que adoptan esta modalidad de gestión, permanecen hasta que comienzan a escasear los recursos, o las condiciones se vuelven demasiado hostiles.

#### **2.1.10 La Escuela de Configuración**

El enfoque de la configuración está presente de algún modo en la totalidad de las ciencias sociales, pero esto no implica considerar a las transformaciones estratégicas como procesos análogos a las revoluciones políticas y culturales. Es por eso que más que una “escuela” con un perfil bien definido, se la puede considerar como un “procedimiento” de actualización permanente, lo cual se puede apreciar en las premisas de configuración que postula Pradip Khandwalla (1970):

- Una organización puede ser descrita en términos de alguna clase de configuración estable de sus características durante un tiempo determinado que se adecua a un tipo particular de contexto.
- Cada tanto, estos estados de estabilidad se ven interrumpidos por algún proceso de transformación y plantean la necesidad de introducir cambios.

- La clave de la estrategia consiste en mantener la estabilidad la mayor parte del tiempo, pero periódicamente reconocer la necesidad de transformación y ser capaz de administrar ese proceso perturbador sin destruir la organización.
- El proceso de creación de estrategias puede ser de diseño conceptual o de planificación formal; de análisis sistemático o de liderazgo imaginativo; de aprendizaje cooperativo o de política competitiva o una simple respuesta a las fuerzas del entorno, pero en todos los casos debe ser hallado en su propio contexto y momento.

En un trabajo reciente de Miller (1996), se sugiere que la configuración podría ser “*La esencia de la estrategia*”, ya que si no existe coherencia a través del tiempo, tampoco existe una estrategia general.

#### **2.1.11 Principales ideas y aportes de cada escuela**

Desde sus orígenes en la década de los 60, la Planificación Estratégica (PE) como herramienta surgida del *Management* ha recorrido un largo y complejo camino, iniciado en el mundo de los negocios, hasta abarcar en nuestro tiempo una amplia gama de organizaciones, incluyendo el campo de las Políticas Públicas implementadas por los gobiernos nacionales y sub-nacionales.

En sus comienzos la PE estuvo dominada por los principios teóricos provenientes de la Escuela de Diseño que incorporó al citado FODA como herramienta. Luego en los años 70 aparecen los postulados de la Escuela de Planificación (la más difundida en la actualidad) que establece un conjunto de conceptos y pasos estructurados para llegar a un Plan, para luego con la Escuela Empresarial, concentrar en la figura del Líder de la organización la capacidad de formar la estrategia.

Seguidamente, en los años 80 por las innovaciones que provienen de la Escuela de Posicionamiento, se parte en toda planificación del sector privado como estrategias elementales: el liderazgo de costos, la diferenciación y la Concentración, mencionados en el apartado 2.1.3.

Alrededor de los años 90 el panorama se complejiza y se suman análisis psicológicos (Escuela Cognitiva) la necesidad de entender el proceso de acumulación del conocimiento (Escuela de Aprendizaje), la interacción con los sectores de poder externo

(Escuela de Poder), la necesidad de tomar en cuenta la Cultura Organizacional y el entorno social (Escuela Cultural), la importancia de entender el entorno como elemento central para formar estrategia (Escuela Ambiental).

Antes de finalizar el siglo XX se produce un verdadero despegue que proviene de las Escuela de Configuración donde lo principal resulta en mantener la estabilidad la mayor parte del tiempo posible, pero reconocer periódicamente la necesidad de transformación y ser capaz de administrar ese proceso de cambio sin afectar a la organización

En términos generales se puede decir que los planificadores que jerarquizan el “orden” de los pasos para llegar a un Plan Estratégico, se sienten atraídos por la escuela de Planificación, en tanto que los funcionarios que creen en el liderazgo verticalista, le suman la perspectiva de la Escuela Empresarial.

La Escuela de Planificación afirma que las organizaciones pueden tener estabilidad y cambio al mismo tiempo, de manera que en la política, las estrategias se encuentran en un estado de constante flujo a medida que surgen nuevos desafíos o propuestas innovadoras.

A los fines de nuestro trabajo, si bien el concepto de PE es amplio y existen varias propuestas para definir qué es la Planificación Estratégica, se rescatan elementos a considerar de la Escuela de Planificación, la Ambiental, la de Poder y la de Configuración, a lo que se le debe agregar las particularidades del sector público.

### **3 La Planificación Estratégica en el sector público**

#### **3.1 Antecedentes**

Como se ha desarrollado, el planeamiento surgió de los estudios del *Management* en sus diversas escuelas ya descritas. Esto fue siendo extrapolado con distintos alcances y adaptaciones al sector público principalmente desde la década de los setenta, a partir de la cual varios avances de los estudios referidos al *Management* fueron siendo adaptados para la gerencia del Estado, atento a un creciente sentido de ineficiencia pública. Este fenómeno es referenciado en algunos casos como *New Public Management* (Nueva Gerencia Pública - NGP) y representa un conjunto de medidas que en más o en menos,



según el país o región que se estudie, iniciaron un proceso de modernización de las Administraciones Públicas, las cuales incorporaban métodos de gerenciamiento modernos, como la gestión del “servicio civil”, la “mejora continua de la calidad”, “satisfacción al cliente” o “gerencia de contratos”, entre otros; los que fueron adquiriendo predominio en los nuevos programas del Estado.

El modelo de la NGP ha sido el común denominador de las distintas reformas gubernamentales llevadas a cabo a lo largo de los últimos veinticinco años en los países de la OCDE<sup>5</sup> y en gran parte de los que se encuentran en vías de desarrollo. Si bien el término NGP es reconocido y usado internacionalmente, tanto en los debates académicos como gubernamentales, no existe un claro consenso en torno a su definición.

Sobre esta temática, Martínez Nogueira (2002) postula que la tarea primordial que debe desarrollar el Estado “...no consiste en redefinir funciones, organigramas ni sistemas, o de incorporar nuevos recursos o tecnologías” sino que se debe “...profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social”; resultando ser éstos los componentes centrales para la transformación del sector público (Martínez Nogueira, 2002: 200).

Como hemos mencionado, entenderemos a la Planificación Estratégica en el sentido amplio de la Escuela de la Planificación según la taxonomía de Mintzberg (1999), que coincide a grandes rasgos con la definición de Steiner (2004) como el proceso que se inicia con el establecimiento de una visión de futuro y de metas organizacionales, continúa con la definición de las estrategias para lograr tales metas y desarrolla planes y programas para asegurar la implementación de las estrategias definidas y obtener de esta forma los fines buscados. Para el caso del sector público, la participación ciudadana y la de los expertos en cada política a diseñar, juegan un rol preponderante, así como también, se deben contemplar los elementos que surgen de la escuela Ambiental, de Poder y Cultural ya descriptas precedentemente.

En líneas generales, se puede decir también que, la Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas,

---

<sup>5</sup> OCDE son las siglas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico compuesta por 34 estados que representan cerca del 80 % del PNB mundial.

en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad en sus prestaciones (Burgwal y Cuéllar 1999: 25-26).

A los fines del presente trabajo, nos referiremos al término “gobierno”, en el sentido que lo hace Lahera (CEPAL, 2004): los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas.

A su vez, concebiremos a las políticas públicas en el sentido que lo hace Oszlak y O'Donnell (1976) como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil.

El conjunto de acciones que surge del concepto de políticas públicas lo englobaremos bajo el término “programas” acercándonos a la definición que le asigna el diccionario de Oxford como “una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo”.

La Planificación Estratégica en el sector público es abordada usualmente bajo tres grandes corrientes.

La primera, considera a la Planificación Estratégica como parte de la “Nueva Gerencia Pública” que formó parte de las reformas del Estado iniciadas en los años 70, según ya se mencionara anteriormente; implementadas con mayor fuerza en nuestro país en la década de los años 90.

La Nueva Gerencia Pública tuvo un renovado empuje a partir del “Consenso de Washington”<sup>6</sup>, donde se establecía una serie de parámetros que explicitaba un listado de reformas del Estado en torno al nuevo liberalismo económico, que luego fue llamado neoliberalismo y que dominaba gran parte del pensamiento de los organismos de crédito internacional. Incluso, el propio Banco Mundial alentaba a los países a buscar estrategias capaces de revertir en el imaginario colectivo la clara asociación de los procesos de reforma con las "recetas" del organismo. Así, en el Informe de 1997 se

---

<sup>6</sup> El término Consenso de Washington surge en 1989 del economista John Williamson para describir un conjunto de diez postulados que luego fue tomado como el conjunto de reformas estándar para los países en desarrollo por parte de los principales Organismos Multilaterales de Crédito y Desarrollo.

proclama que "los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior" (Banco Mundial, 1997:16)

La segunda, toma la Planificación como parte inicial y necesaria para la gestión por objetivos y los tableros de control (Cuadros de Mando Integral – Balance Score Card) como un eslabón necesario para fortalecer los sistemas de monitoreo en la administración, lo cual vendría de la mano de las recomendaciones de los distintos organismos de financiamiento externo a partir de mediados de la década de los 90, a fin de asegurar la concreción de las políticas inmersas en los préstamos realizados. Se puede citar como ejemplo el documento producido por el Banco Interamericano de Desarrollo “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos” (BID: 1997)

Una tercera corriente está orientada a una visión de la Planificación Estratégica más direccionada al ordenamiento presupuestario y la planificación social en la gestión pública, impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Los tres abordajes y sus consecuentes estudios en la materia, tratan generalmente a la planificación como una herramienta aplicable a todo el Poder Ejecutivo, es decir a todo un plan de Gobierno, a una política pública en particular, como por ejemplo la sanitaria, o a un programa específico como lo sería un proyecto integral contra la pobreza a través de transferencias focalizadas.

En el año 2003, la CEPAL (2003), destaca un elemento diferenciador marcado por el plazo a tomar en cuenta en la Planificación Estratégica (PE) pública, con el concepto de “Planificación Operativa”. Esta calificación aplicaría para aquellos planes que abarquen períodos que coinciden con la conformación del presupuesto de acuerdo a la legislación de cada Estado.

En nuestro caso, tomaremos la PE en el sector público como una conjunción de la corriente primera y la segunda, es decir una herramienta definida oportunamente en el mundo del *Management* que fuera traspasada a la administración pública como parte de la Nueva Gerencia Pública y un elemento necesario para la aplicación de herramientas

de monitoreo como el Cuadro de Mando Integral y de ejecución como la Gestión por Objetivos.

### **3.2 La PE como herramienta en la gestión pública**

En términos generales, de acuerdo a manuales de implementación y apoyándonos en los pasos tradicionales de la Planificación Estratégica que responden en grandes rasgos a los postulados de Steiner (2004) en concordancia con la “Escuela de Planificación” y la de “Configuración” planteadas por Mintzberz (1999) descritas en los puntos anteriores; podemos decir que la PE pondera la utilización de procesos de monitoreo y control por medio de indicadores que permitan evaluar el desarrollo y cumplimiento de las metas y objetivos que la organización se ha propuesto; pudiendo medir, asimismo, las utilidades del sistema empleado, como así también la necesidad de efectuar modificaciones en el plan, a fin de alcanzar los objetivos buscados.

Martínez Nogueira (2013) resaltó que el planeamiento estratégico *“es un instrumento para el alineamiento organizacional posibilitando la correspondencia entre las políticas a implementar y las misiones a cumplir. Para ello, es preciso contar con políticas explícitas y con mandatos claros. Por consiguiente, sin una definición de los objetivos de política pública, es problemático que el planeamiento estratégico contribuya a ese alineamiento asumiendo por lo tanto un carácter meramente simbólico o ritual, sin satisfacer el requerimiento de coherencia vertical”* (Martínez Nogueira, 2013; en Pando, 2014:15).

Como ya se advirtió, en la Planificación Estratégica (PE) del sector público intervienen factores internos (propios de la administración) y factores externos (existentes en el medio ambiente donde opera). Este esfuerzo sistemático y más o menos formal de una organización para alcanzar distintos Objetivos, Metas, actividades, o el ordenamiento que se prefiera según la bibliografía, responde a un análisis previo intrínseco y extrínseco.

Además del soporte en los basamentos teóricos mencionados, los pasos que se describen a continuación como una opción que describe la PE como herramienta en la gestión pública, son coincidentes con la bibliografía referida al comienzo del título y la participación del autor del presente trabajo en diversos procesos de PE en gestión pública a nivel nacional y subnacional, todos ellos de diverso nivel de avance y grado

de cumplimiento. Varios de estos trabajos fueron financiados o contaron con la asistencia técnica de organismos internacionales de crédito y desarrollo, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comunidad Europea.

### **3.2.1 Instancias previas a la formulación**

Concebir y enunciar los Objetivos de una PE dentro de la gestión pública, constituye una condición básica y necesaria que debe responder a una Misión y a una Visión previamente establecidas. Por lo general se enuncian todas las demandas y necesidades existentes. El paso siguiente consiste en hacer una lista de prioridades. Es aquí cuando el equipo de planificación, se encuentra con que, si bien se coincide en que una determinada demanda es prioritaria por su importancia, resulta que los recursos presupuestarios disponibles no son suficientes y es conveniente postergarla hasta que se den condiciones de factibilidad más favorables en consonancia con las tendencias políticas imperantes.

La PE constituye un mapa de Objetivos, un camino que hay que recorrer para alcanzar la Misión y la Visión. El Plan de Acción es la forma que la organización utiliza para alcanzar las Metas que se ha propuesto en la PE, para lo cual es necesario un diagnóstico en el que se puedan utilizar herramientas tales como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), entre otros.

A su vez, un sistema de evaluación continua permite ir visualizando progresivamente los cambios a ser introducidos en el plan original respondiendo a las nuevas realidades.

La formulación e implementación de la PE requiere dejar establecidos una serie de aspectos que no pueden estar ausentes tales como:

- Designar a los responsables de la conducción del proceso.
- Establecer el plazo de la planificación.
- Identificar actores relevantes.
- Definir los procesos previos de consenso.

Como es esperable la formulación de una PE en la gestión pública va a depender de las características del medio donde se proyecta implementarla. Como parámetro general, sin que sea taxativo, una PE debe revisarse, para evitar su obsolescencia ya sea en el contexto interno como en el externo.

Si bien la PE debe surgir de los integrantes de la administración, a fin de que estos se apropien de ella, es recomendable incluir en el equipo a especialistas de las temáticas a abordar para garantizar la mayor cantidad posible de información y opiniones y la guía metodológica que facilite el proceso de planificación contribuyendo con una visión objetiva que sirva para evitar sesgos indeseables y conflictos asociados o colaterales que pudieran surgir tanto internamente como en estamentos de la sociedad receptora.

Cuando se trabaja en PE es necesario calibrar con cuidado la totalidad de los elementos metodológicos que se utilizarán para lograr una adecuada implementación de lo planificado y cabe aclarar que, no se trata únicamente de procedimientos técnicos sino también de los recursos disponibles, ya sea humanos, financieros, materiales tecnológicos etc. La responsabilidad de lograr la asignación de estos recursos depende en gran parte de la importancia que la Jefatura le asigne a cada una de las acciones programadas en el Plan.

En el mismo orden, dentro del rubro metodológico corresponde incluir la existencia de voluntades favorables que expresen el apoyo de los directivos y en general de todos aquellos agentes que tienen poder de decisión o liderazgo dentro de la administración gubernamental.

Es importante que toda PE introduzcan indicadores concretos vinculados a las acciones planteadas en el plan para facilitar su seguimiento. La autoevaluación debe realizarse periódicamente y debe apoyarse en resultados concretos y demostrables.

### **3.2.2 Misión, Visión, Objetivos y Programas**

Un Plan Estratégico esta compuesto en términos generales por un conjunto de elementos claves que van desagregando de mayor a menor las acciones que se pretenden alcanzar con el cumplimiento del Plan. Los primeros elementos son la Misión que abarca en términos generales a dónde se quiere llegar con la PE y la Visión, que refleja en un sentido más utópico y a largo plazo la finalidad del Plan.

La Misión contiene de forma integrada los objetivos generales del Plan que hacen de ejes temáticos. Como ilustración, una Misión de la PE de una política pública de promoción industrial podría ser de la siguiente forma: “Fomentar el desarrollo industrial regional de la nación xx mediante el consenso de producción de productos específicos zonales y el impulso de políticas de promoción de acuerdo a las ventajas y desventajas comparativas de cada territorio”.

La Visión a grandes rasgos, tiene la siguiente estructura siguiendo la misma temática del ejemplo anterior: “Una república autoabastecida atento a sus recursos disponibles y consolidada a nivel regional como un país exportador de productos con un alto valor agregado”.

Los Objetivos generalmente son pocos, dado que definen un concepto, política o iniciativa general que se quiere llevar adelante. Luego se explicita en las metas o programas y actividades, cómo se pretende cumplir el cometido de cada uno de ellos. Siguiendo con el mismo ejemplo, podemos decir que un Objetivo que se desprenda de la Misión enunciada, podría ser: “Aumentar la cadena de valor de los procesos industriales existentes ya consolidados en el país”, del cual luego se desprendería una actividad tal como: “generar un incentivo fiscal ante la re-funcionalización de plantas o actualización de tecnología para el agregado de valor” (los ejemplos pretenden ilustrar el léxico y el degradé de la Visión, la Misión, el Objetivo y las Metas/Programas; careciendo de rigurosidad conceptual en lo que a una política industrial se refiere).

Los Objetivos deben ser factibles o “realistas” partiendo de la base de que se dispone de los recursos y capacidades necesarias para lograrlos en el marco del plazo que se le otorgue a la PE. Los actores que intervienen en la implementación de los Objetivos deben estar convencidos de su viabilidad y los resultados deben ser medibles. El Objetivo debe explicitar los resultados que se busca lograr.

De cada Objetivo se desprenden Metas, Programas o Proyectos, según la terminología que se prefiera, que son propuestas concretas de acciones medibles para concretar el objetivo. Así, un Programa, Meta o Proyecto de: “Agregado de valor a la industria primaria” cuya explicación y detalles se verían en el Plan; se correspondería con nuestro ejemplo de Objetivo planteado anteriormente.

Los Programas no deben ser proyectos operativos de corto plazo. No obstante no pueden tampoco ser rumbos o políticas trazadas como lo es un Objetivo. Un Programa debe ser, además de medible como ya se expresó, una Meta o proyecto del cual puedan desprenderse diversas acciones para cumplir o alcanzar cierto grado de avance en la concreción del Objetivo. La sumatoria del cumplimiento de los Programas tendientes a la concreción del Objetivo, dará como resultado su grado de cumplimiento.

### **3.2.3 Diagnóstico, Participación Pública y Proceso de Evaluación**

La formulación de la Planificación Estratégica (PE) en base al sustento metodológico ya referido, puede surgir del trabajo conjunto entre un equipo del órgano u órganos de aplicación más afines a las políticas que se desean planificar (en el futuro quienes ejecutarán la PE), expertos internos o externos en cada temática y un facilitador metodológico que permita ordenar las ideas apuntaladas.

Como medida de consenso, generalmente es recomendable (puede variar según cada caso particular) realizar un proceso previo o intermedio de consulta pública a fin de relevar las necesidades planteadas por el sector y la ciudadanía en particular. Los aportes de talleres participativos y reuniones con actores relevantes, pueden destacar necesidades no consideradas por los gestores y expertos internos y externos de la PE y podrían aportar además una menor resistencia futura ante la ejecución del Plan. Para ello, resulta gravitante el diálogo con sectores sensibles en la materia a planificar, como sindicatos, organizaciones sociales e instituciones dedicadas a la investigación de la temática bajo análisis.

Todas las herramientas de las ciencias de la administración o del *Management* que permitan realizar un diagnóstico previo y recopilar líneas de base, serán convenientes de acuerdo a la forma de trabajo seleccionada. Tal es el caso del ya mencionado análisis FODA, la Matriz de Marco Lógico o el Árbol de Problemas para el caso de programas o proyectos.

La PE puede sufrir grandes fallas si antes de su implementación no se dispone de un diagnóstico de la situación en que se encuentra la organización, el contexto y la(s) política(s) a planificar, tanto en lo que se refiere al funcionamiento como así también a los posibles problemas existentes y a la vías de solución más accesibles.



El FODA es uno de las herramientas más populares, donde básicamente se realiza un listado de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas según ya se explicó. En el caso del organismo de aplicación de gobierno para un determinado PE, hablamos de fortalezas al referirnos a las características propias de la organización, que son claves para mejorar su desarrollo y de debilidades internas para referirnos a factores que dificultan o impiden lograr un desarrollo superior.

En cambio cuando se trata del ámbito externo, formado por distintos actores de la sociedad beneficiaria, la situación es más compleja porque tiene gran cantidad de variables y factores de tipo cultural, político y social que pueden constituir una amenaza latente para algunas iniciativas o bien una oportunidad (hablando en términos del FODA).

La participación ciudadana, es un elemento central y puede ser un diferencial entre la construcción de una política pública mediante la planificación estratégica en el sector público Vs. la elaboración de objetivos y cursos de acción en busca del rumbo deseado en una organización del sector privado. Este elemento es central en relación al consenso social que aporta la inclusión de sectores en forma directa y través del institucionalismo para aportar mayor acompañamiento de la comunidad en la elección de las “respuestas” que contemplan la aplicación de una política pública en particular a diferentes problemáticas en el proceso de *policy making* que se debe enfrentar según la temática que se esté abordando, no siendo siempre necesario como regla general, lo cual dependerá de la política que se esté tratando.

La participación pública debe tener un valor consultivo y no vinculante. Esta apreciación del concepto permite “relajar” el rechazo a este tipo de prácticas en la construcción de políticas, sin descartarlas bajo el precepto de contar con la suficiente representación para tomar decisiones, no porque esto no pudiera suceder, sino, porque cuando estamos frente una planificación de un política a largo plazo que puede trascender un gobierno de turno, esto permitiría no obviar cuestiones que actores relevantes representantes de distintos sectores de la sociedad pudieran hacer notar.

Esta faceta forma parte tanto del momento del diagnóstico de la PE como de la planificación y puede aportar grandes ajustes al proceso en sí.

La Evaluación, es otro concepto relevante de la PE y tiene diferentes momentos que no hacen sólo al seguimiento del Plan a través de indicadores cuantitativos o cualitativos. Es necesario considerar además las evaluaciones de impacto, las cuales miden directamente si la PE fue la solución correcta (es decir, si tuvo el impacto esperado) al problema que se intentaba solucionar o la meta planteada a alcanzar.

Toda PE, en el marco de lo posible, tiene que ser pensada en un ambiente dinámico como lo plantea la “Escuela Ambiental y la de Configuración” ya analizada anteriormente en base a la clasificación de Mintzberg (1999). En consecuencia, la PE no puede ser restrictiva a avances tecnológicos o conceptuales (dependerá siempre de la temática abordada) y debe ser permeable a cambios de estrategia en caso que se requiera, sin que ello sea considerado una deficiencia de la PE. Es por ello que el concepto de estrategia marca un grado de largo plazo que debe omitir las cuestiones operativas, las que tienen otras precisiones y se corresponden con un Plan Operativo, el cual realiza un análisis de corto plazo en cuanto a recursos físicos y financieros, lo que no implica que deba estar en concordancia con los objetivos generales de la PE que se está siguiendo.

Con respecto a los Indicadores de seguimiento, de eficiencia, eficacia y de impacto, es recomendable que ya estén planteados en el Plan Estratégico, a fin de dar mayor facilidad a la concreción y seguimiento del Plan. Esto implica, en ocasiones, dejar establecido un capítulo destinado al monitoreo y evaluación, el cual siempre debe contemplar un razonamiento en cuanto a la viabilidad y la razonabilidad de la obtención del dato del indicador.

En cuanto a la implementación, resulta como elemento clave, el liderazgo político que se vuelque para la concreción de los objetivos planteados. En caso de una política pública, el órgano de aplicación debe asignar responsabilidades al capital humano y establecer métodos prácticos de organización interna como la Gestión por Proyectos en lo referido a las acciones operativas para concretar el Plan.

La necesidad de contar con un liderazgo con suficiente respaldo político a cargo de la creación del Plan, deriva en que los agentes que conforman la organización responsable de planificar, no retaceen la colaboración y tengan una predisposición adecuada y propositiva. Es aconsejable generar una “mística” que responda a la Visión. Se requiere

de un liderazgo que sepa conciliar intereses individuales y colectivos creando un clima de confianza mutua. Se debe asegurar que la totalidad de los miembros del equipo entiendan el porqué del cambio y la necesidad de hacer un Plan Estratégico, inclusive, cuando el cambio afecta a personas que están fuera de la organización.

Es importante buscar que los gestores del Plan, así como de los beneficiarios de la política, se “adueñen” del mismo en vistas a ejecutarlo y mejorarlo en el futuro.

Volviendo a la Evaluación, adviértase que nos referimos a ella como un “proceso” y no como una simple comprobación de los logros o resultados obtenidos en un determinado momento. Los evaluadores deben tener criterios amplios, buscando no sólo que se confirmen las metas previstas sino también las posibles brechas existentes donde pueda haber fallado lo planificado y hacer hincapié en el impacto.

En la evaluación es recomendable la participación también de los agentes que intervinieron en la planificación. La auto-evaluación de los que participaron en el proceso es necesaria y saludable.

Desde una perspectiva didáctica se puede hablar de tres tipos de evaluación: *ex antes*: es la que se realiza en el momento de la planificación (v.g. evaluación de costos). *Ex Dure*: es la que se realiza durante el desarrollo del plan (v.g. Control de ejecución presupuestaria) y *ex post*: la que se realiza después de la ejecución del plan (v.g. Control de cumplimiento de objetivos).

#### **3.2.4 Control de Gestión**

El control de gestión es el proceso de monitoreo que se debe realizar sobre la PE a fin de prever su cumplimiento en base a los indicadores y detectar desviaciones pasibles de ser corregidas. Es una evaluación *ex dure* que se mantiene en el tiempo de forma constante a fin de posibilitar un seguimiento de la gestión en razón a lo planificado en la PE.

Independientemente del área de gobierno donde se aplica la PE, en el ámbito de la gestión pública, el control de gestión suele ser resistido por diversos factores y está sujeto a controversias, pero también hay que admitir que, cuando el Programa ejecutado está bien realizado, es esperable que redunde en grandes beneficios.

Efectuar un Control de la Gestión le permite a la administración contar con un instrumento de dirección para lograr alcanzar lo planificado. Los indicadores que considera el Control de Gestión, deben representar alarmas sobre el desfasaje entre lo ejecutado Vs. lo planificado, que permitan tomar acciones o medidas correctivas. Debe ser un sistema flexible, que incorpore aspectos particulares que puedan influir en el logro de los objetivos. Es conveniente incorporar tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.

Suele ocurrir en algunos casos que la información que se necesita está disponible, pero no se la utiliza. Por esto es necesario sistematizar y simplificar la información mediante un análisis que permita obtener una orientación adecuada.

Para el seguimiento de la implementación de la PE, de acuerdo al avance tecnológico informático vigente, es positivo contar con un sistema de monitoreo y evaluación como lo son los tableros de control, del cual abunda bibliografía bajo el término Balance Score Card popularizado por Norton y Kaplan en los años 90, luego extendido rápidamente al sector público.

### **3.3 La Planificación Pública en Latinoamérica**

De acuerdo al análisis realizado por Müller y Gomez (2013), sin ser esto excluyente, en la actualidad la Planificación en América Latina presenta el siguiente panorama a resaltar, donde en muchos casos existen organismos específicos que se ocupan de la planificación:

En la República Dominicana se tiene una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) a 25 años, consensuada con actores políticos, sociales y económicos, aprobada por el Congreso de la República. En Colombia existe un Departamento Nacional de Planeación, donde se elabora El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010). Bolivia tiene un Ministerio de Planificación para el Desarrollo, que elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, traducido en un Programa de Gobierno (2010-2015) y Brasil cuenta con una Secretaria de Planeamiento, con fuerte injerencia en las decisiones gubernamentales y se destaca el Plan Plurianual aprobado por el Congreso. Panamá, en el año 2009, elaboró un Plan Estratégico de Desarrollo y continúa manteniéndolo. Chile tiene un Ministerio de Planificación, desde donde opera el Sistema de Inversiones Públicas y es uno de los países con un alto desarrollo en la materia apuntado hacia a un tipo de

Gestión por Objetivos donde la oficina de presupuesto tiene la capacidad de “premiar” según la consecución de lo planificado a cada organismo del Estado, con una mayor asignación presupuestaria.

### **3.4 La Planificación en el Sector Público Argentino**

A título enunciativo y como referencia histórica, siguiendo a Tereschuk (2013:3) bajo el concepto de Ianni (1971) de “tecnoestructura estatal”<sup>7</sup> podemos citar algunos planes de relevancia en el sector público nacional argentino como el “Plan de Acción Económica” en 1933, el “Plan de Reactivación Económica” (que no llegó a aplicarse) en 1940 y el “Plan de Ordenamiento Económico Social” en 1944. A estos le siguieron el primer “Plan Quinquenal” en 1947 y el segundo plan quinquenal en 1952 que tuvieron la particularidad de ser promulgados por ley.

Tras el golpe de Estado de 1955 la ley del “Plan Quinquenal” fue derogada. El gobierno provisional con la asistencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) produjo en 1956, el “Plan de Restablecimiento Económico” bajo el liderazgo de Raúl Federico Prebisch. En 1958, se lanzó el denominado “Plan de Estabilización y Desarrollo” también en línea con el plan anterior. En 1959 se lanza el plan “Alsogaray” en alusión al Ministro de Hacienda del momento, denominado “Programa de Estabilización” el que duraría dos años.

Siguiendo esta línea de planes producidos bajo el concepto de “Tecnoestructura Estatal” que fue citado oportunamente, se lanza en 1965 el “Plan Nacional de Desarrollo” producido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creado en 1961 y realizado en colaboración con la CEPAL, profesionales extranjeros e investigadores de la Universidad de Harvard. La mención del CONADE es relevante debido a que como órgano de planificación contaba en ese período con cerca de 150 técnicos que conformaban una veintena de grupos de trabajo: Sector Global, Modelos, Externo, Financiamiento, Inversión Pública, Sector Público, Regional, Agropecuario, Industria, Minería y Construcciones, Energía, Transporte, Comunicaciones, Servicios Sanitarios, Salud, Educación, Seguridad Social, Vivienda, entre otros. En 1970 el CONADE lanza el segundo Plan Nacional de Desarrollo (1970-74). En 1973 en medio de tensiones

---

<sup>7</sup> La Tecnoestructura Estatal “es una estructura de poder con un amplio apoyo en nuevas organizaciones burocráticas que puede disponer de los recursos específicos de cierto tipo de pensamiento técnico-científico” (Ianni, 1971 en Tereschuk, 2013:3)

propias de la época, el Presidente Juan Domingo Perón presentó el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”<sup>8</sup>.

La etapa entre 1960 y 1975 Tereschuk (2013) la menciona como “La “época dorada de la Planificación” donde la continuidad en cuanto a la necesidad de planificación en el Estado estuvo marcada por un rol importante de la CEPAL en cuanto a la promoción de esta práctica donde se ya se destacó la presencia de la CONADE como organismo del Estado más desarrollado. No obstante Tereschuk (2013) concluye sobre este período que: “*en cuanto al cumplimiento efectivo de los objetivos de los planes, más allá de logros parciales, la mayoría de los programas repasados quedaron trancos o atrasados en cuanto a los plazos de formulación e implementación*” (Tereschuk (2013:51).

Tras el retorno de la democracia se crea la Secretaría de Planificación, la cual produce el documento “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo 1985-1989”,

En la década de los años 90 podemos mencionar el Plan Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Plan Federal de Infraestructura (PFI); cuyo análisis se puede profundizar en el trabajo de Muller (2013) “Ausencias y Presencias de la Planificación en los '90 y los 2000” y otros planes dispersos en la época que respondieron a la planificación de programas específicos encomendados por los organismos internacionales de crédito y algunos sectoriales como el Plan Federal de Transporte Eléctrico.

En referencia a esta década, analizando la producción trimestral de Planes Nacionales de Inversión Pública que ocuparon el período desde 1995 hasta el año 2002, Muller (2013) concluye que los productos fueron sólo listados de proyectos, con muy poco aporte conceptual en referencia a la planificación.

En el año 2003 se crea el Ministerio de Planificación Federal, no obstante, siguiendo con el análisis de Muller (2013) la noción de Plan en el ámbito de este ministerio se asocia exclusivamente a una mera “*enumeración de listados de proyectos de inversión*” (Muller; 2013:19) donde se destaca como producto el Plan Estratégico Territorial, que establece lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades “*con*

---

<sup>8</sup> Si bien durante el mismo período se aprobó el “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975” los objetivos generales que se proponían en el Plan, eran similares a los presentados en su versión 70-74 (Tereschuk, 2013:35)

*relativa vinculación a cuestiones referidas al modelo o patrón general de desarrollo”* (Muller; 2013:19).

Planes más recientes deberán tener un análisis más específico en cuanto a su cumplimiento en el tiempo como el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, el Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012, el ya mencionado Plan Estratégico Territorial, el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016.

A nivel sub nacional existen diversos y variados ejercicios de planificación. Muchos de ellos se pueden consultar en la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR) de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Dejaremos sólo las experiencias nacionales como reconstrucción histórica de la PE en el sector público Argentino

### **3.5 La Planificación pública con fuerza de Ley**

En cuanto a planes promulgados por ley, prácticamente no existen casos, salvo algunas excepciones, como algunos planes nacionales de los mencionados que tuvieron fuerza de ley, como es el caso de los dos planes quinquenales de la presidencia de Juan D. Perón, aunque una vez derrocado su gobierno por la “Revolución Libertadora”, se derogó la Ley. El “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975” tuvo fuerza de Decreto-ley 19.039 del 14 de mayo de 1971 en el marco de un gobierno de facto con lo que resulta parcial ya que careció de un tratamiento legislativo.

A su vez, a nivel provincial, consultado en los consejos federales, las áreas de gobierno provinciales afines a la temática, la extensa biblioteca del PLANAR y los digestos provinciales sobre los últimos 10 años, se observaron (sin que esto sea excluyente), una gran cantidad de planes estratégicos, pero los mismos no fueron promulgados por ley provincial.

No obstante es dable mencionar algunas aproximaciones hacia lo que sería legislar la planificación, como la Ley N° 4.821 de la Provincia de Chaco del año 2000 que aprueba la realización de un “Plan Estratégico para Áreas y Parques Industriales” y crea un “Consejo asesor y técnico de planificación” que “no tendrá carácter vinculante”; la Ley N° 8.270 de la provincia Mendoza del año 2011 que aprueba el “Plan Estratégico de

Obras y Mejoramiento Operativo de Agua Potable y Saneamiento” el cual establece un conjunto de obras públicas y autoriza a contraer un empréstito internacional; la Ley 8.051, también de la provincia de Mendoza del año 2009 para realizar el “Ordenamiento Territorial” de la Provincia que propone la utilización de la Planificación Estratégica para ello y la ley 310 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulgada en el año 2000 que crea un “Consejo de Planeamiento Estratégico, el cual funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo como órgano consultivo, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados”.

Como una atipicidad a esta cuestión, se presenta la Provincia de San Luis con la promulgación por Ley de los planes estratégicos de Turismo (Ley VIII-0722 del año 2010), Medio Ambiente (Ley IX-0749 del año 2010), Niñez y Adolescencia (Ley I-0808 del año 2012) Energía (Ley IX-0821 del año 2012) y del Agua (ley IX-0841 del año 2013).

Como ya se ha mencionado, nos ocuparemos del Plan Estratégico Ambiental de la Provincia de San Luis, promulgado por ley provincial N° IX-0749-2010, el cual no tiene precedentes nacionales ni sub-nacionales según la consulta formal realizada al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), máxima autoridad ambiental argentina, cuya respuesta está datada con fecha del 30 de octubre de 2013.

### **3.6 El caso San Luis**

La temática ambiental viene creciendo en la agenda internacional en los últimos tiempos en su concepto más avanzado de desarrollo sustentable, como temática transversal a todas las políticas públicas.

El desarrollo sustentable es un concepto que intenta correr la mirada del “principio de escasez” sobre los bienes y servicios hacia un instancia previa, siendo ésta la de los recursos naturales, que es donde estaría el verdadero recurso escaso.

Esta cuestión es tomada y replicada por la Provincia de San Luis previa a la aparición de la Ley del Plan Estratégico, cuando se creó en el año 2007 el Ministerio de Medio Ambiente, cuestión que a la fecha sólo existen dos casos en la Argentina (en las restantes provincias y la Nación son secretarías o subsecretarías).



El PE puntano fue promulgado por una la Ley Provincial N° IX-0749-2010 en la cual se plantean políticas a largo plazo a ejecutarse en un período de 10 años y está actualmente vigente. Esta compuesto por diez Objetivos macros que engloban un conjunto de Metas relativas a temáticas más específicas, las que desarrollan un conjunto de acciones concretas para el cumplimiento de cada Meta.

Este hecho, de legislar la planificación, como ya se planteó en el capítulo anterior, rompe un formato de cómo se presenta la Planificación Estratégica en el sector público, de acuerdo a lo relevado y confirmado mediante las consultas realizadas al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL en referencia a Latinoamérica y la efectuada y a la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR) para el caso de Argentina. A su vez, como se mencionó, remitiéndonos a la temática ambiental, el Consejo Federal de Medio Ambiente, lo sitúa como el único caso en la Argentina en lo que refiere a un Plan Estratégico Ambiental promulgado por Ley.

Por otro lado, el Plan Estratégico Ambiental de la Provincia de San Luis, toma las confluencias teóricas más actuales en cuanto a PE entre la proposición inicial de Steiner hasta las confluencias planteadas de la recopilación en escuelas que realiza Mintzberg ya expuestas en el presente capítulo.

Resulta de interés entonces observar en los capítulos subsiguientes, si existen a más de tres años de la promulgación de esta Ley que contiene la PE, movimientos de recursos y actores destinados al cumplimiento de esta Ley, observar indicadores de avance y la continuidad o no por parte del Gobierno Provincial sobre la temática, contemplando el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2011 y considerando las grandes falencias que tiene la PE en cuanto a su cumplimiento en su forma tradicional dentro de la gestión pública.

## CAPÍTULO III - METODOLOGÍA

### 1. Introducción

El presente trabajo plantea analizar desde diferentes perspectivas, el avance en un plan estratégico (PE) de una política pública, en este caso la política ambiental de la Provincia de San Luis, tomando como elemento clave el hecho que ha sido promulgada por Ley, lo que como ya se expuso en los capítulos anteriores, resulta algo inusual en la temática de la PE en el sector público considerando, como también se advirtió, que la PE tiene serios problemas a la hora de su cumplimiento.

En el análisis del “caso San Luis” se observarán entre otros factores, si la Ley N° IX-0749-2010 Plan Maestro Ambiental: “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020” (PEA) sirvió para establecer prioridades, para un seguimiento de políticas, generar nueva normativa, establecer recursos, movilizar otros actores y generar alianzas, entre otros.

El caso se abordará desde una perspectiva que permita obtener una aproximación sobre si existe una vinculación positiva entre la PE y su promulgación por Ley en caso que se denote un avance en la ejecución de la Ley que contiene el Plan Estratégico Ambiental (PEA) y que pueda este trabajo a su vez, ser tomado en cuenta para estudios comparativos referidos a la temática, dado que San Luis tiene una legislación similar dentro del derecho administrativo y un ordenamiento del estado y constitucional, semejante al restante de las Provincias argentinas (en términos generales y atendiendo siempre el contexto político y social puntano).

Explorar el caso San Luis, permitirá dar cuentas sobre qué ocurrió en un gobierno subnacional en referencia a esta atipicidad de la Planificación Estratégica (PE) en el sector público, en cuanto a que sea tratada y promulgada por el Poder Legislativo.

A su vez, la demostración sobre si existieron avances significativos en cuanto al cumplimiento de una PE promulgada por Ley podría aportar un elemento relevante en el derrotero hacia la búsqueda del cumplimiento de los planes en el sector, siendo que

consideramos como un instrumento valioso a la Planificación Estratégica en el sector público y su sanción parlamentaria para las políticas públicas de largo plazo.

Para todo ello, se utilizarán métodos cuantitativos y cualitativos de análisis de datos e información, sin esquematizar el trabajo en un tipo de investigación estandarizada como lo sería el análisis exploratorio, de caso, o una discusión académica sobre la temática. Esta explicitación de la combinación de ambos métodos, como la descripción subsiguiente de esta introducción, se corresponderá con lo expuesto como partes elementales por Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, (2005) en materia metodológica como guía para el presente análisis.

Se espera que las variables a relevar, contribuyan en su conjunto a brindar conclusiones y reflexiones sobre la temática que nos ocupa, la cual consideramos relevante en el amplio campo de la administración de políticas públicas, referidas específicamente en esta caso, a la herramienta de la Planificación Estratégica.

Dentro del análisis cualitativo se observarán la evolución de distintos indicadores, para lo cual se tomará como línea de base el año 2010, por ser esta la fecha durante la cual se formuló el Plan Estratégico Ambiental (PEA); y como fecha de corte, el primer semestre del año 2014.

Para ello, se tomará como población objeto, al conjunto de los legisladores de la provincia, como partícipes del tratamiento de la Ley y representantes de un poder que ha sido incluido como el “elemento extraño” principal en la determinación de un Plan Estratégico en el sector público y en un segundo término, a representantes del Poder Judicial, como opinión pertinente dado que nos encontramos ante una política de estado.

Para el caso de la sociedad civil, se encuestará a las organizaciones no gubernamentales por contar un entendimiento más acabado del concepto y las temáticas que abarcan la cuestión ambiental, respondiendo a su condición de actores representantes de sectores sociales vinculados a la temática, apoyándonos para esta elección en el institucionalismo. Asimismo, se incluirá a otras instituciones que representan a la sociedad civil en un campo más acotado en cuanto al amplio espectro de la temática ambiental, como los representantes comunales, como intendentes y concejales y representantes de instituciones de la comunidad académica y de investigación, de los

**Tabla 1**  
**Variables, dimensión e indicadores de análisis**

Variable	Dimensión	Indicador
Institucionalización	Evolución de la estructura orgánica del órgano de aplicación del PEA	Cantidad de modificaciones de la Estructura Orgánica desde la aplicación del PEA relacionadas entre sí.
	Evolución Presupuestaria de las políticas ambientales	Asignación presupuestaria de las políticas ambientales desde la aplicación del PEA
Normalización (en el sentido de normar)	Producción de normativa vinculada al PEA	Cantidad de normativa producida desde la aplicación del PEA relacionada a éste
Nivel de Cumplimiento	Evaluaciones internas y externas sobre el avance del PEA	Grado de cumplimiento del PEA desde su aplicación
	Revisión de convenios intra e inter gubernamentales y no gubernamentales y análisis de la paradiplomacia	Evolución de los convenios intra e inter gubernamentales, no gubernamentales y la paradiplomacia del Gobierno Provincial en relación a políticas trazadas en el PEA
Seguimiento de políticas	Propensión al seguimiento de políticas a raíz del PEA	Existencia de un sistema de seguimiento de políticas relativas al PEA
Contexto político	Análisis de contexto político como influencia en la ejecución positiva o negativa del PEA	Nivel de incidencia del contexto político local en la ejecución positiva del PEA
Vínculo entre planificar y legislar	Relación entre la Planificación Estratégica y la promulgación por ley de la misma	Nivel de incidencia en la ejecución del PEA al estar sustentada en una Ley
Impacto	Aproximación al nivel de impacto del PEA en el territorio	Grado de percepción sobre un impacto tangible de las políticas trazadas por el PEA
Contexto político	Análisis de contexto político como influencia en la ejecución positiva o negativa del PEA	Nivel de incidencia del contexto político local en la ejecución del PEA

Fuente: elaboración propia.

colegios de profesionales afines a la temática y de las cámaras y asociaciones del sector productivo.

Por último, como elemento de exploración sobre motivaciones, expectativas y percepciones, se realizará una búsqueda de declaraciones públicas y consultas específicas sobre la opinión del gobernador actual de la Provincia quien recibió una PE promulgada por ley que provino de una gestión anterior distinta a la suya, como disparador del proyecto de ley que condicionaría su gobierno y el próximo y la de un ex-candidato a Gobernador que pudo haber sido un receptor del PEA.

## **2. Análisis cualitativo**

Del análisis cualitativo se observarán distintas variables que permitirán observar los movimientos, avances y ejecución de la Ley N° 0749-2010, Plan Maestro Ambiental (PEA), a través de la exploración, observación y análisis de documentación oficial y entrevistas.

Cada una de estas variables fue seleccionada en vistas a converger en una conclusión general sobre las preguntas trazadas en el presente trabajo, fueron enumeradas en la introducción del presente capítulo y se explicitan a continuación.

### **2.1. Evolución orgánica**

Si bien la institucionalización es un concepto polisémico, nos referiremos a él los fines del presente trabajo, como a la transformación de un política o programas de gobierno un una institución formal como entidad dotada de personería jurídica o en el marco de una estructura formalizada mediante la normativa correspondiente para tal fin. Un temática trazada, al ser institucionalizada cobra una relevancia superior, ya que a partir de allí se suceden hechos como la designación de un funcionario a cargo, la asignación presupuestaria sometida a votación anual del Poder Legislativo y un ámbito gubernamental específico designado de forma exclusiva para tratar la cuestión, normalizar (en el sentido de normar) sus funciones y otorgarle continuidad en el tiempo.

De dicha definición, resulta importante relevar, tras la construcción de una Planificación Estratégica que asigna diversos Objetivos con sus Metas asociadas; si surgieron o no

modificaciones en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, en busca de aportar elementos que permitan observar si dicha institucionalización, en caso de existir, se desprende de la operativización de la Ley.

Para ello, se observarán las distintas leyes orgánicas de ministerios del Poder Ejecutivo junto a sus decretos reglamentarios de la gestión anterior y posterior a diciembre de 2011.

Dichas observaciones se cruzarán luego con las Metas previstas en la Ley en cuestión a fin de observar su correlación, siendo de nuestro entender que la institucionalización de programas, proyectos o políticas por parte de un gobierno, indica otorgar fuerza y prioridad hacia las mismas en la gestión.

## **2.2 Evolución presupuestaria**

El Art. 4 de la Ley No VIII-0252-2004 “Ley Permanente de Presupuesto” de la Provincia de San Luis, reza: “El Presupuesto deberá ser formulado bajo la técnica de presupuestación por programas, o por aquella que garantice la mejor asignación de los recursos.”

San Luis, hace foco en el ordenamiento del presupuesto como clave en su gestión de recursos, para lo cual utiliza el presupuesto por programas conocido por las siglas (PPP), que es una técnica utilizada por la mayoría de las administraciones públicas de la Argentina. El PPP asigna recursos necesarios para proveer bienes y servicios para satisfacer los distintos programas y subprogramas preestablecidos mediante Objetivos y Metas a corto plazo por el Poder Ejecutivo, que luego son puestos a consideración del Poder Legislativo quien lo trata y se constituye luego en la ley de presupuesto anual.

El Poder Ejecutivo provincial tiene una división orgánica donde la jerarquía inmediata inferior a un ministerio lleva el nombre de “Programa” y la subsiguiente de “Subprograma”, tal como lo hace la técnica del PPP. A diferencia de contar con Secretarías o Subsecretarías, con contadas excepciones, El Poder Ejecutivo de la Provincia de San Luis está dividido en Ministerio, del cual se desprenden, Programas y Subprogramas.

La correlación de asignar un responsable en forma directa a un programa, permite entrever que el presupuesto por programas es una cuestión relevante en la Provincia,

donde su jefe (Jefe de Programa) tiene una relación más vinculante con la asignación de los recursos, al igual que sucede con el rango subsiguiente inferior en la estructura orgánica provincial (Jefe de Subprograma).

En este contexto, analizar si se movilizaron recursos hacia los objetivos trazados en el Plan Maestro Ambiental, permitirá observar el acompañamiento presupuestario a las Metas signadas como variable relevante para observar la aplicación de la Ley en análisis.

El Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia publica las leyes anuales de presupuesto actual e históricas, las cuales serán la fuente de información para observar qué sucedió desde el lanzamiento de la Ley hasta el año 2014.

### **2.3 Producción de normativa**

Parte de la institucionalización de las políticas es el carácter formal que adquieren al pasar a formar parte de una norma específica. Si bien el Plan Estratégico Ambiental (PEA) enuncia diversos objetivos y metas, no es sino con la asignación de presupuesto, la creación de organismos afines para el caso que sea necesario y la creación de normativa específica, cuando adquieren notoriamente un grado de ejecución palpable. Se puede planificar tener un kiosco (Plan), pero, hasta que no se formalice el alquiler del local mediante un contrato de locación (normalización), se pague el alquiler (asignación de recursos) y se comience con su explotación (Ejecución); la idea queda en el mero plan, como se planteó en el Capítulo I: “los Planes Estratégicos en el sector público suelen quedarse en la enunciación de los mismos”

Para analizar la Producción de normativa se tomarán como fuente las publicaciones de la legislatura provincial, el boletín oficial y las distintas resoluciones que obran en los diversos programas del órgano de aplicación de la Ley Plan Maestro Ambiental: el Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia.

En caso de existir nueva normativa, se cruzará con las metas del (PEA) a fin de cumplir con la consigna de explorar sobre si el Plan en cuestión generó normativa complementaria, ponderando las leyes, por tratarse de proyectos enviados y tratados en el Poder Legislativo, pero sin dejar de lado las disposiciones del Ejecutivo Provincial como son los decretos y las Resoluciones del Órgano de Aplicación de cada temática,

como ente regulador. Este análisis, se entiende que aportará en la observación del grado de incidencia y ejecución de la Ley del Plan Estratégico.

#### **2.4 Análisis de evaluaciones internas y externas**

A poco más de tres años de sancionada la Ley del Plan Maestro Ambiental (PEA), una evaluación de impacto estaría acotada a los Programas más operativos, de una Ley que se plantea prioritariamente políticas de largo plazo con un horizonte temporal de 10 años.

No obstante existen evaluaciones internas del Ministerio de Medio Ambiente y externas al Poder Ejecutivo. Algunas abarcan más Objetivos o Metas que otras del PEA, no obstante, del conjunto de dicha documentación, se podrá obtener una aproximación en cuanto a la ejecución concreta del PEA, determinando en un análisis lineal y descartando los puntos de dispersión atípicos, qué porcentaje global de avance tiene el Plan. En razón de ello, se tomará como un valor positivo base, un resultado de 30%, por considerar que se ejecutaron tres períodos completos en términos de ejecución presupuestara, de los 10 años que propone el PEA, salvo que otros análisis permitan explicar desviaciones sobre ese valor.

#### **2.5 Seguimiento de políticas**

Martínez Nogueira (2004) haciendo una nota al pie en cuanto a que se trata de una generalización, observa la ausencia o tercerización del seguimiento de políticas en la administración pública, como un indicador de baja capacidad del sector ante la falta de un monitoreo de la realidad que permite la formulación de propuestas de política, la programación, el seguimiento y la evaluación de sus actividades y resultados.

Así, ante la necesidad de contestar una de las preguntas planteadas en este trabajo como lo es si el plan sirvió para establecer un seguimiento de políticas, se observará en el ámbito del Poder Ejecutivo si surge de la aplicación de la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) un ámbito o la generación de capacidades para realizar un seguimiento de políticas en el marco de la Metas trazadas en este plan.

Para ello, se incluirá dicha pregunta en las entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios públicos responsables de la ejecución de la Ley, en cuanto a la existencia



de esta cuestión y se analizará en caso de existir, qué prevé para tal fin el Plan Estratégico, de forma de vincularlo o no con el avance en la ejecución del mismo.

## **2.6 Alianzas y paradiplomacia**

La movilización de actores, generación de alianzas y las relaciones intra e inter gubernamentales y no gubernamentales junto con la paradiplomacia, es otra de las variables cualitativas a considerar en vista a la obtención de respuestas sobre las externalidades que pudieron devenirse por la promulgación de esta Ley.

En este sentido se destacará la paradiplomacia, entendida como las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Esta cuestión resulta relevante debido a la dimensión ambiental que tiene la PE que nos ocupa, ya que el Desarrollo Sustentable se trata desde una perspectiva tanto local como global en cuanto a las problemáticas que atentan contra él, como el calentamiento global, la desertificación y la depredación de los recursos naturales.

En la organización de las Naciones Unidas, si bien existe un programa específico para el medio ambiente como es el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por siglas en inglés), hay también agencias particulares para ciertas problemáticas ambientales específicas, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), o el caso de la Secretaría Permanente de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD por sus siglas en inglés), para atender en forma puntual el Cambio Climático y la Desertificación respectivamente.

La interacción con estas organizaciones y otra gran cantidad de organismos internacionales afines al desarrollo sustentable que atiendan cuestiones que hacen al tratamiento de la temática ambiental de forma global, requiere de articulaciones ineludibles para atender la complejidad científica que se potencia en los foros internacionales.

Varias de las problemáticas detectadas en el PEA, requieren de esta interacción para lo cual hay que considerar que San Luis es un estado federal dentro de una República compuesta por estos estados que la conforman y que son preexistentes a la Nación. Las

particularidades que hacen a los países federales para atender cuestiones ambientales, se ven corroboradas en el caso argentino por el artículo 124 de la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1994 realizó algunos agregados en la Carta Magna al título "Gobiernos de Provincia", siendo el más significativo el citado art. 124, que además de posibilitar convenios internacionales compatibles con la política exterior nacional, reza en su último párrafo: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Habiendo observado que para atender ciertas cuestiones ambientales, se requiere de ciertas alianzas y paradiplomacia; se constatará la presencia o no de la misma, indagando sobre ello en las entrevistas y analizando información interna y externa al Gobierno Provincial, lo que sumado a las distintas alianzas y relación emergentes del PEA, será otro punto que permita evaluar la ejecución del Plan Estratégico Ambiental.

## **2.7 Contexto político**

Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, (2005) sostienen que si bien hay proyectos de investigación cuyos objetivos no constituyen necesariamente la construcción de un fenómeno cultural, como el político y social, un análisis del mismo puede ser clave para el desarrollo del proyecto.

Aunque un análisis exhaustivo sobre el fenómeno político en San Luis se alejaría del objetivo centralizado de trabajo (los problemas que enfrenta la PE en el sector público a la hora de su cumplimiento, observando al "caso San Luis" por ser un caso atípico al promulgar la PE por Ley), consideramos que obtener una visión del fenómeno político provincial permitirá enriquecer las conclusiones en cuanto a cómo interviene esta cuestión sobre el cumplimiento o no del Plan Maestro Ambiental.

Es claro que la fuerza de ley, le otorga a una iniciativa del Ejecutivo un peso que no tiene un decreto o un simple anuncio discursivo, pero en el caso que nos ocupa (San Luis), este aspecto legal se podría estar cruzando con un fenómeno político más profundo que es importante dejar asentado ya que tiene que ver con las continuidades y orientaciones en el poder.

Al incluir este aspecto en las entrevistas semi-estructuradas a practicarse a los actores relevantes y en la revisión de documentos que den cuenta del fenómeno político de San

Luis, creemos que esto impactará no ya en cuanto al avance del Plan Maestro Ambiental (PEA) sino, en otros coadyuvantes más o menos fundamentales, si es que se comprueba la ejecución positiva del PEA, que va más allá de la promulgación de la Ley. En este sentido se destaca también, para obtener una visión interna de la cuestión, la entrevista semi-estructurada al Ex Gobernador y principalmente para este tema, al Gobernador actual de la Provincia, como receptor de una política, en este caso la ambiental, previamente diagramado en un gobierno anterior, sobre la cual el Poder Legislativo puede realizar pedidos de informes y solicitar la coherencia en las leyes presupuestarias anuales, así como el Poder Judicial puede exigir el cumplimiento de la misma como debería suceder para cualquier ley vigente contemplando la división de poderes.

Si bien la explicación sobre las razones de una ejecución positiva del PEA a comprobar, está siendo focalizada en ver como se relaciona con el hecho de sumar un instrumento de obligación jurídica como lo es contar con una Ley que lo sustente, no se obviarán las diversas variantes explicativas que pudieran surgir sobre la ejecución del Plan, como liderazgo interno, capital humano capacitado, una sociedad sensible a la cuestión ambiental, o el fenómeno político.

No obstante, se acotará la visión de dichas cuestiones a una análisis de forma tal que permita no excluirlas por el impacto que tendrían en las conclusiones, pero al mismo tiempo que no desvíen el objetivo acotado de este trabajo de estudiar un proceso de planificación atípico y tras su análisis contar que ocurrió en cuanto a su cumplimiento, haciendo un foco en la Planificación Estratégica como herramienta en el sector Público.

Por último, la inclusión de esta variable, esta íntimamente relacionada con la conclusión de varios de los autores que fueron citados en los capítulos anteriores, donde una de las principales razones de la falta de cumplimiento o ejecución de los Planes Estratégicos en el sector público, es la falta de decisión política.

### **3 Análisis cuantitativos**

Como se expusiera al comienzo del capítulo, el presente trabajo contempla realizar también un análisis cuantitativo tomando principalmente encuestas de sectores

referenciales en busca del conocimiento cierto y empírico a través de las razones u opiniones que tienen las personas acerca de los temas bajo estudio.

Las poblaciones objeto tomadas para realizar estas encuestas fueron seleccionadas en base al concepto del institucionalismo como ya se explicó al comienzo del capítulo y al objeto general del trabajo en cuanto a explorar sobre la ejecución del Plan Estratégico Ambiental (PEA), la percepción sobre la incidencia en cuanto al hecho de que haya sido promulgado por ley y otras observaciones relativas al contexto de San Luis que pudieran surgir de las ampliaciones sobre las contestaciones tipificadas previstas en las encuestas, donde si se observa una constante no preguntada, será incluida en el cruzamiento de datos.

De la tabulación de las encuestas se espera obtener información sobre los primeros vestigios del impacto o no del PEA y la mirada tanto interna como externa sobre la atipicidad del involucramiento del Poder Legislativo en el tratamiento de una Plan Estratégico en el sector público.

### **3.1 Poder legislativo provincial**

La Planificación Estratégica en el sector público (PE) lleva consigo en términos generales un conjunto de pasos elementales ya consignado en el marco teórico del capítulo anterior. Estos pasos se llevan adelante dentro del Poder Ejecutivo, donde luego la ejecución vendrá de la mano de decisión política de llevarlo adelante.

El introducir, como un paso inusual, a otro poder del Estado en la PE, como es el Legislativo en el “caso San Luis” y formalizarlo mediante una ley, implica que un conjunto de otras fuerzas se pongan en funcionamiento al menos en el plano teórico del estado de derecho, lo que hace relevante encuestarlo.

Darle fuerza de Ley a una política pública consigna ciertas bondades al transcurrir en el tiempo y al restar cierta dependencia de un sólo poder a una política pública; que si bien el factor político resulta también gravitante, no deja de ser relevante el hecho de legislar la planificación.

Es así que el Plan Estratégico Ambiental de San Luis, tuvo la oportunidad de ser tratado en la Legislatura bi-cameral de la Provincia, dándole una participación a los delegados

regionales de la provincia y por ende a los partidos políticos que la representan, cuestión esta que está ausente cuando solo se formula y enuncia una PE en el Poder Ejecutivo.

En este sentido se confeccionó una encuesta estructurada a ser entregada a los legisladores provinciales, para luego tabularla y obtener resultados que podrán ser cruzados con el resto de las variables.

Así se podrá contar con el pensamiento de los diputados y senadores en cuanto al hecho de la promulgación por ley del Plan Estratégico de la Provincia y sobre el avance en la ejecución del mismo.

La encuesta está planteada con preguntas iniciales generales, que consultan en términos abstractos, sobre si se considera que todos los Planes Estratégicos en políticas públicas deberían ser promulgarse por Ley y si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial, siendo este último tema de nuestro interés, con motivo de hacer un reflexión general teórica al respecto en las conclusiones del presente trabajo.

Seguidamente, de forma más específica, se consultará sobre si se considera que la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que sólo fuera enunciado en el ámbito del Poder Ejecutivo; y si existe un avance significativo en la política ambiental desde la promulgación del Plan. A partir de allí se continuará con preguntas concatenadas que contienen respuestas parametrizadas que permiten ponderar y calificar con mayor detalle las respuestas dadas.

En todas la preguntas, además de las respuestas tipificadas, se deja un cuadro de observaciones del cual se espera recoger distintas opiniones, de las que pudieran surgir algunas constantes a ser incluidas en el análisis. Se puede observar este modelo de encuesta en el Anexo II.

### **3.2 Órgano de Aplicación**

*“La Autoridad de Aplicación de la presente Ley será el Ministerio de Medio Ambiente o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que en el futuro pudiera reemplazarlo”.* Así reza el Artículo 4 de la Ley N° IX-0749-2010 que contiene el Plan Estratégico Ambiental (PEA).

Realizar una encuesta tipificada a los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente del Poder Ejecutivo provincial, pretende formular, además de varias de las preguntas encuestadas al Poder Legislativo, una mirada sobre si existe condicionamiento o no ante la existencia del PEA, a la hora de formular o ejecutar proyectos provinciales.

Así, se indagará puntualmente sobre si es o no un condicionante en la ejecución de la política ambiental que exista o no esta ley provincial al respecto, dejando un espacio para observaciones en busca de expresiones que puedan ser relevantes a los fines del presente trabajo.

La existencia o no del condicionante, permitirá obtener cierto grado de aproximación sobre cuánto incide en la ejecución de la política ambiental de la provincia la existencia de esta Ley, en el sentido de aportar a la pregunta de si la Ley del PEA moviliza actores y genera alianzas, además del análisis cualitativo explicitado en el punto 2 del presente capítulo. La encuesta destinada a los funcionarios del órgano de aplicación del Poder Ejecutivo se puede observar en el Anexo I.

### **3.3 El Poder Judicial**

En el Marco Teórico se estableció que entendíamos como política de estado para los fines de nuestro trabajo, a una política pública sustentada por una Ley, dada la intervención que ello implica de los tres poderes del Estado; donde el Poder Legislativo le da el tratamiento parlamentario a través de los representantes directos territoriales de la sociedad y a los partidos políticos por los cuales fueron elegidos, sus legisladores; el Poder Ejecutivo ejecuta la política en el ámbito de su competencia y reglamenta su operatividad y el Poder Judicial vela por su cumplimiento como resulta de la aplicación de cualquier Ley, en el sentido de hacer cumplir las obligaciones y responsabilidades inherentes a cada parte de la sociedad.

En este sentido, habiendo encuestado al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a través del órgano de aplicación designado por la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA), esto es, el Ministerio de Medio Ambiente, resulta pertinente buscar de forma representativa la opinión de este poder.

Para ello se indagará a al Superior Tribunal de Justicia (STJ), como máximo nivel de representación de dicho poder estatal, encuestando a un representantes de entre sus cinco ministros, tal como se conforma la estructura del STJ puntano.

Así, además de consultar sobre parte del cuestionario a practicarse al Poder Legislativo (Anexo II) tratado en el punto anterior, en este caso se consultará además una reflexión abierta en cuanto a cuál es el rol del Poder Judicial frente a un PE que se sanciona por Ley vs. cuando esto no sucede. La indagación está dirigida a observar si surge o no una constante como respuesta, a fin de analizar desde la mirada de este poder del Estado las opiniones al respecto.

### **3.4 La sociedad Civil**

Si bien el objetivo principal de este trabajo apunta a observar un caso atípico de Planificación Estratégica y ver su ejecución atento a los problemas que tiene la herramienta en cuanto a su cumplimiento en el sector público; encuestar a la sociedad civil, permitirá además de las preguntas referidas en el apartado del Poder Legislativo, por ser éste también representante de la sociedad civil, introducir algunas preguntas referidas a los primeros avisos del impacto de la política pública en el territorio; considerado los tres períodos de año calendario completos transcurridos desde la sanción de la Ley.

En este sentido se indagará como elemento nuevo, sobre el impacto de la política ambiental en la provincia permitiendo como en todos los casos, además de las respuestas tipificadas, un campo libre para observaciones o ampliación de la respuesta.

Las encuestas, como ya fue sustentado al inicio, se realizarán en base al concepto de institucionalismo, por lo cual no serán dirigidas a la población en forma directa, sino a través de sus representantes; propugnado ello además en la amplitud que requiere contestar sobre la cuestión ambiental en términos generales, considerando que abarca una gran variedad de temáticas que requerirá en varios casos, que los representantes de las instituciones seleccionadas consulten el Plan Estratégico Ambiental por la investidura que ocupan, para dotar de una significancia responsable a las respuestas y en consecuencia a la tabulación de los datos obtenidos en el presente trabajo. El modelo de encuesta se puede consultar en el Anexo IV del presente trabajo.

Si bien se considera que hay una primera aproximación hacia la sociedad al encuestar a los legisladores provinciales como se advirtió en el apartado 3.1, por haber sido elegidos democráticamente y representar a cada departamento de la Provincia, se sumarán a ellos los siguientes actores con significativa representación institucional, por lo cual se espera tener una aproximación sobre el avance del PEA desde las instituciones de la sociedad puntana:

- Representantes comunales (Intendentes)
- Organizaciones no gubernamentales ambientalistas
- Instituciones del sector productivo
- Asociaciones de profesionales
- Instituciones de la comunidad académica universitaria y de la investigación

#### **3.4.1 Representantes Comunales**

Los intendentes y comisionados municipales, son elegidos democráticamente por cada localidad de las 67 que conforman a la Provincia de San Luis. La Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) generó la creación de un Consejo Provincial de Medio Ambiente (COPROMA).

El COPROMA se describe a sí mismo como un sistema político de distribución territorial de las competencias que en el marco de la concertación, resulta un ámbito idóneo para plantear y resolver la administración local de los problemas ambientales.

Este ámbito, resulta ideal para realizar una medición de la cual se espera encuestar un mínimo de intendentes y concejales según el caso que representen el 80% de la población de la provincia, y abarcar una muestra que contemple la opinión de los cuatro puntos cardinales, lo que significará principalmente, en una opinión relevante en vistas a obtener un primer avance sobre el impacto territorial que pudiera tener el Plan Estratégico.



### **3.4.2 Organizaciones no Gubernamentales Ambientalistas**

Como ya se consignó, se basa en el institucionalismo la forma en que se asienta el sistema de análisis cuantitativo de encuestas de este trabajo y por ello se indagará sobre las cuestiones relativas al PEA a las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONG's). En efecto, según se describió, resulta pertinente el institucionalismo por la comprensión que demanda la disciplina “política ambiental”, que engloba varias temáticas y requiere de instituciones con una capacidad de respuesta civil pasible de ser analizada. En este sentido, las ONG's que trabajan la cuestión ambiental como representantes de la sociedad civil en la temática, resultan fundamentales para ser encuestadas como parte de los componentes de la comunidad con peso ponderado alto dentro del análisis que hace la sociedad civil.

Para que la encuesta resulte representativa se seleccionó a: la federación que nuclea a las organizaciones ambientales en la Provincia, la Federación de Organizaciones Ambientalistas y Protectoras de Animales (FOAPRA); a la Fundación Espacios Verdes como la ONG ambiental, la de mayor envergadura provincial y que tiene impacto en la zona que presenta parte de la mayor cantidad de servicios ambientales (el noreste provincial) con epicentro en la Villa de Merlo (tercera concentración urbana de la provincia); la Asociación Apícola Balde de Escudero, por ser la ONG ambiental conformada por un sector social campesino (el mayor de la provincia de estas características), con una orientación más productiva del desarrollo sustentable y por último, la más reciente ONG ambientalista registrada en la provincia y que surge con perfil científico, que es el Centro de Investigación, Educación y Difusión de Ciencias Ambientales.

### **3.4.3 Instituciones del sector productivo**

El sector productivo como sector económico que produce materias primas, bienes y servicios es el contrapunto, pero NO en un sentido negativo, del desarrollo sustentable. La teoría económica y social que implica este concepto (en términos generales trasladar el principio económico de escasez principalmente hacia los recursos naturales y en consecuencia generar conductas sostenibles en el tiempo), implica que gran cantidad de las regulaciones en la materia estén destinadas a este sector.

En este sentido, se encuestará a las agrupaciones más representativas de la Provincia, esto es, la Cámara de Comercio de San Luis y la Cámara de Comercio de Villa Mercedes en referencia al sector comercial, la Cámara de Industria de San Luis y la Cámara de Industria de Villa Mercedes, en relación al sector industrial de la provincia y la Sociedad Rural de San Luis en relación al sector agropecuario.

#### **3.4.4 Asociaciones de profesionales**

Otros sectores relevantes para completar las encuestas de la sociedad civil, resultan las asociaciones de profesionales de mayor vinculación con el Plan Estratégico Ambiental (PEA); en este sentido las profesiones más involucradas y cuyas opiniones adquieren relevancia en el presente trabajo, se encuentran agrupadas en colegios y asociaciones que los nuclea y los representa.

En correspondencia con lo anterior se seleccionaron como pertinentes: el Colegio de Abogados por su interacción con la normativa que se pudiera haber generado a partir del (PEA) y otras diversas vinculaciones; el Colegio de Arquitectos de San Luis que interviene en diversas aristas del Plan, sobresaliendo el ordenamiento territorial, la construcción sustentable y los estudios de impacto ambiental; el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesiones Afines de la Provincia de San Luis que contiene a los profesionales que interactúan con las temáticas ambientales referidas a las ciencias naturales; el Colegio de ingenieros que representa y asesora en materia técnica principalmente al sector industrial y comercial en lo referido al impacto ambiental de sus actividades y el Colegio de Geología de San Luis dado que la Provincia tiene una alta participación del sector minero en su matriz productiva.

#### **3.4.5 Comunidad académica universitaria y de investigación**

La comunidad académica universitaria y los ámbitos de investigación son a nuestro entender componentes tanto formadores de opinión como de generación de debate dentro de la sociedad. Son instituciones fundamentales a la hora de observar temáticas de cierta complejidad, como lo es la ambiental y la Planificación Estratégica, con el fin de enriquecer el sistema de encuesta del presente trabajo.

Formando parte del conjunto de instituciones ya mencionadas en los apartados anteriores, se observará la opinión sobre el avance del Plan Estratégico Ambiental (PEA), se indagará sobre la cuestión de ser el PEA una política pública planificada, luego promulgada por Ley provincial y se recabará la percepción en relación a estas cuestiones sobre el fenómeno político puntano en que se encuadra, todo ello, desagregado en el mismo cuestionario tipificado del Anexo IV.

En este orden, se encuestará a los rectores o funcionarios de jerarquía en quien aquellos deleguen con la suficiente representatividad, para lo cual se seleccionó a: la Universidad Nacional de San Luis, como principal casa de estudios universitaria puntana, la cual administra el segundo presupuesto público más alto de la Provincia; la Universidad Católica de Cuyo, siendo ésta la principal universidad privada con sede en la provincia; la recientemente creada Universidad Nacional de Villa Mercedes, ubicada en la segunda ciudad en importancia de la provincia en términos de concentración urbana y poblacional; la Universidad Provincial de la Punta, que ya cuenta con más de 10 años de vigencia y alberga la tercera población académica de la Provincia y por último, entrando más en materia de investigación, a la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana, que resulta ser el mayor *think tank* (tanque de pensamiento o expresión de ideas en inglés) de la Provincia, dedicada a la formación, investigación y difusión en políticas públicas.

#### **4. Estructura**

En cada apartado del presente capítulo se observó la descripción de los datos o casos a observar y las fuentes de los mismos, para clasificarlos luego hacia una conclusión sobre nuestra temática en estudio aplicada a la Provincia de San Luis.

Habiéndonos aproximado al caso de análisis que nos ocupa, una vez recolectada la información cualitativa y cuantitativa descripta en el presente capítulo, se volcarán los datos en el capítulo siguiente, donde se mostrarán los resultados individuales y parciales, para luego cruzarlos entre ellos, en vista a la conclusión del trabajo que se expondrá en el Capítulo V.

## **CAPÍTULO IV - RESULTADOS**

### **1 Introducción**

En el presente capítulo se presentarán los resultados del análisis de las variables considerando que su pertinencia y conceptualización fue explicada precedentemente en el Capítulo III, con lo cual se abordará la temática en forma directa y se plasmarán los resultados tal cual surgen de las observaciones, para luego obtener las conclusiones y recomendaciones en el capítulo siguiente.

### **2 Institucionalización del Plan Estratégico Ambiental**

A continuación se analizará la evolución orgánica de la autoridad de aplicación de la Ley del Plan Estratégico Ambiental y la evolución presupuestaria de las políticas públicas ambientales de forma de vislumbrar el grado de institucionalización con que cuenta la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA).

#### **2.1 Evolución Orgánica**

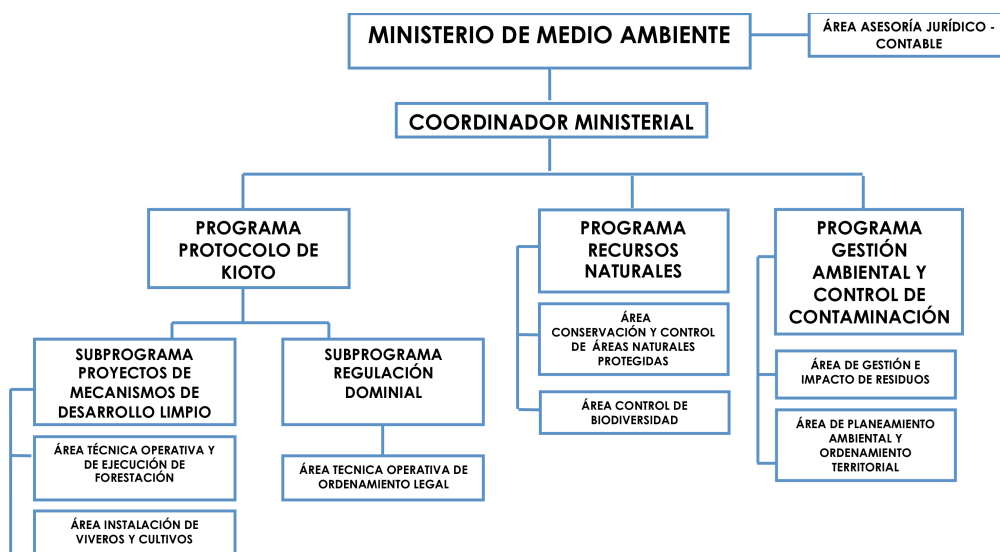
Tras la observación de las distintas normativas y leyes referidas a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo provincial referidos al Ministerio de Medio Ambiente (MMA) como autoridad de aplicación de la Ley N° IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente Estrategia 2010-2020” (PEA), a partir de su puesta en vigencia, hasta el primer semestre de 2014, se detenta la siguiente evolución:

##### **2.1.1 Estructura anterior al PEA**

EL Decreto N° 3809-MMA-2009 de fecha 16 de Octubre de 2009 reglamentario de la Ley de Ministerios V-0525-2006, el cual resultaba en el último vigente antes de la implementación del PEA, denotaba la siguiente estructura:

Figura 2

## Organigrama vigente antes de la implementación del PEA



Fuente: elaboración propia en base al Decreto N° 3809-MMA-2009

Como se aprecia en la Figura 2, el MMA antes de la implementación del PEA estaba conformado por un Coordinador, un Área de Asesoría Jurídico Contable y tres Programas.

El Programa Protocolo de Kioto, estaba dedicado principalmente a la forestación pública de los márgenes de las autopistas, una política que la Provincia viene implementando desde hace más de 20 años. Su nombre hace relación al acuerdo internacional homónimo del 11 de diciembre de 1997, que tiene por objetivo la reducción de las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero<sup>9</sup> (GEI), cuyo exceso son la causa del Calentamiento Global<sup>10</sup>, en un porcentaje cercano al 5 % dentro del período que va de 2008 a 2012. De este Programa se desprendía el Subprograma Proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (M.D.L.), que hace alusión a distintos procesos por los cuales se logra reducir o capturar los GEI, siendo la forestación uno de ellos. De este

<sup>9</sup> Los Gases de Efecto Invernadero, son lo que generan el Efecto Invernadero que permiten al planeta la retención de parte de la energía que la superficie planetaria emite por haber sido calentada por el sol. El exceso de la liberación de estos gases (GEI) a la atmósfera, exagera el efecto invernadero que es causante del Calentamiento Global.

<sup>10</sup> El Calentamiento Global se refiere al cambio climático que experimenta actualmente el planeta a consecuencia de un exceso del denominado Efecto Invernadero, producido por la liberación exacerbada de los gases que los producen. Esto conlleva a diferentes problemáticas climáticas que atentarían contra la sociedad establecida.

Subprograma, se desprendía el Área Técnica Operativa y Ejecución de Forestación y el Área Instalación de Viveros y Cultivo.

Este Programa contaba también con otro Subprograma, denominado Regulación Dominial, el cual tenía un Área Técnica Operativa de Ordenamiento Legal. El Subprograma estaba encargado de hacer la regulación del dominio catastral y registral de las autopistas puntanas donde se estaba forestando.

El segundo Programa, denominado Recursos Naturales, estaba abocado principalmente al control de la flora y fauna provincial, siendo autoridad de aplicación de catorce leyes relativas a la temática. De él, se desprendían el Área Conservación y Control de Áreas Naturales Protegidas y el Área Control de Biodiversidad.

Por último, el Programa Gestión Ambiental y Control de la Contaminación, era el órgano de aplicación de nueve leyes referidas a la gestión e implementación del control y la prevención de la contaminación, la preservación de la calidad ambiental y la recomposición del ambiente contaminado. De este programa, se desprendía el Área Gestión e Impacto de Residuos y el Área de Planeamiento Ambiental y Ordenamiento Territorial.

### **2.1.2 Estructura vigente tras la implementación del PEA**

Desde la implementación del PEA, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) tuvo un cambio importante en su estructura, dada principalmente como resultado del Decreto N° 16-MMA-2011 reglamentario de la Ley de Ministerios N° V-0789-2011.

El Programa Protocolo de Kioto fue eliminado y en su reemplazo se creó el Programa Cambio Climático, el cual lo contiene, pero es más abarcador. Responde al objetivo 5 del PEA, Cambio Climático, que es el de mayor cantidad de metas y desarrollo en comparación del resto de los objetivos que componen el Plan Estratégico Ambiental.

El texto del Decreto anteriormente citado, menciona explícitamente, que el Programa Cambio Climático revestirá la figura de *“Autoridad de Aplicación en todo lo concerniente a la problemática de cambio climático de acuerdo a la planificación promulgada por Ley IX-0749-2010 (PEA)”* lo cual indica una clara institucionalización de gran parte del PEA con este programa.

De modo continuador, como ya se mencionara, este Programa incluye las políticas referidas al cumplimiento del Protocolo de Kioto, en especial a lo referido a la forestación pública, mencionada explícitamente en el citado Decreto que crea el Programa Cambio Climático: *“propiciar las acciones para el logro de los objetivos (...) de la Ley Nacional N° 25.438 que aprueba el Protocolo de Kioto”*, en una clara demostración de proseguir las políticas vigentes sin dejar de sumar la planificación realizada en materia de Cambio Climático.

En consonancia con el PEA, del Programa Cambio Climático se desprende el Subprograma Energías Renovables y Eficiencia Energética, del cual depende un Área de Investigación y Desarrollo. Esto resulta más relevante, dado que del análisis del Plan Estratégico, la Meta que propone diversificar la matriz energética provincial mediante energías renovables, es una de las más complejas y constituye una de las mayores apuestas del PEA, cuestión que luego fue ratificada nuevamente en la Ley N° IX-0821-2012 “Plan de Energía provincial”.

Además, a este Programa se sumaron dos Subprogramas para atender la forestación pública y actualizarla a las consideraciones que hace el PEA en reemplazo de los anteriores Subprogramas Mecanismos de Desarrollo Limpio y Regulación Dominial. Uno, es el Subprograma Protocolo de Forestación, que hace referencia a la formalización del proceso de forestación en la provincia mediante el Decreto N° 1898-MMA-2011 “Protocolo de Actuación para la Forestación en Márgenes de Ruta”, del cual dependen tres Áreas operativas denominadas Forestación San Luis, Forestación Villa Mercedes y Forestación Concarán, que responden a los nodos logísticos planteados en el citado protocolo. El otro Subprograma, está especificado puntualmente en el PEA, del cual toma el nombre: Centro de Investigación Forestal. El mismo está destinado a aportar mayor eficiencia en la forestación, capitalizando los conocimientos adquiridos a través de un centro de investigación en la materia. De este Subprograma, se desprenden dos áreas, una denominada Laboratorio, que hace a la faceta operativa del Centro de Investigación Forestal y la otra, Invernaderos Verdes y Es Época de Cosecha, que se refiere a proyectos de concientización y educación ambiental sobre forestación pública y diversas políticas ambientales.

Siguiendo con el Programa Cambio Climático, mediante el Decreto N° 7147-MMA-2013, modificatorio del Decreto N° 16-MMA-2011 que reglamenta la Ley de

Ministerios N° V-0789-2011, se crea un cuarto Subprograma, que hace alusión a la Meta específica del PEA “Reducir las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>11</sup> en el transporte público y privado”, denominado: Plan Provincial TuBi – San Luis, Mi Provincia en Bicicleta, con sus respectivas dependencias. Este ambicioso proyecto, se plantea entregar bicicletas a todos los ingresantes al nivel secundario y universitario, tanto públicos como privados, como un medio de transporte sustentable, estímulo al deporte limpio, como un elemento más para contrarrestar el sedentarismo, un estímulo a la educación y como una medida más para la retención de la migración de estudiantes para el caso universitario. De él, se desprenden tres áreas: Promoción e Incentivos; Vinculación con el Sector Privado y el Área Proyectos y Logística, todos destinados a operativizar el Programa. El Plan TuBi, fue presentado a la legislatura puntana y obtuvo fuerza de Ley en el año 2013 bajo el número VIII-0845-2013.

El Programa Recursos Naturales, pasó a denominarse: Biodiversidad, en razón al contenido del objetivo 4 homónimo del PEA: Biodiversidad y Uso Sustentable del Suelo. En este sentido el Decreto N° 16-MMA-2011 reglamentario de la Ley de Ministerios N° V-0789-2011 que regula la función orgánica del Programa en cuestión reza: “(...) *ejecutar y asesorar al Ministro Secretario de Estado de Medio Ambiente sobre proyectos relacionados con la implementación a nivel provincial de las políticas sobre biodiversidad, recursos naturales y uso sustentable del suelo, establecidas en el Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente* (nombre de la Ley del Plan Estratégico Ambiental)”.

A su vez, el mismo Decreto le asigna a este Programa, responsabilidades inherentes a otros objetivos del PEA, principalmente al Objetivo 8 “Incendios Forestales”, para el cual el Decreto mencionado precedentemente dicta: “*Desarrollar medidas de prevención y mitigación de los incendios rurales, forestales y de interfase en todo el territorio provincial ...*” y a los restantes objetivos del PEA que son transversales a varios Programas y estamentos del Estado Provincial, sobresaliendo el Objetivo 10 referido Herramientas de Política y Gestión Ambiental, principalmente en lo especificado al ordenamiento ambiental del territorio y el Objetivo 7 Emergencias Ambientales; para lo cual el Programa debe velar por un manejo sustentable de los recursos naturales, haciendo hincapié en la protección de los bosques nativos tal como

---

<sup>11</sup> EL CO<sub>2</sub> es el Dióxido de Carbono, uno de los gases de efecto invernadero cuyo exceso liberado a la atmósfera aporta al fenómeno del Calentamiento Global y el consecuente Cambio Climático.



lo establece el citado Decreto N° 16-MMA-2011, el que concluye a su vez, en lo referido al Programa Biodiversidad: *“Llevar a cabo toda otra acción o medida tendiente a cumplir las metas establecida en el Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente (PEA)...”*.

De este Programa se desprenden distintas dependencias para operativizar el PEA. En relación a la estructura orgánica anterior al PEA, normada por el Decreto N° 3809-MMA-2009; de este Programa solo dependían dos Áreas. El Programa actual Biodiversidad, está conformado por una estructura notoriamente más amplia tras la puesta en vigencia del PEA. Además de lo ya comentado, se creó un nuevo Subprograma, denominado Ordenamiento Ambiental Territorial, del cual depende a su vez un Área Técnica Operativa. También, se crea un Subprograma denominado: Centro de Conservación de Vida Silvestre, cumpliendo con una Meta específica al respecto planteada en el PEA, cuyo Objetivo 4 establece que: *“Una importante medida para la preservación y conservación de la flora y la fauna autóctona provincial, es el desarrollo de una parque de conservación de vida silvestre”*.

Culminando con este Programa, se ampliaron las funciones de las dos áreas que preexistían: Área Conservación y Control de Áreas Naturales Protegidas y el Área Flora y Fauna, ahora denominada Control de Biodiversidad, ambas con sus funciones *aggiornadas* al PEA.

El Programa Gestión Ambiental y Control de Contaminación, fue reemplazado y dividido mediante el Decreto N° 16-MMA-2011, en el Programa Gestión Ambiental y en un Subprograma de dependencia directa al Ministro, bajo el nombre Fiscalización Ambiental. La división, según la entrevista concedida el 25 de mayo de 2014 por la Ministra de Medio Ambiente de la Provincia, Daiana Hissa, se debió a la necesidad de contar con un área que se dedique en forma exclusiva a la fiscalización ambiental que está presente en forma transversal en el PEA y que requiere de una fuerte coordinación con otros entes de contralor que hacen cumplir leyes ambientales en la Provincia; como la Policía del Agua dependiente de San Luis Agua S.E., encargada de la gestión de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos; la Policía Caminera, dependiente del Ministerio de Seguridad y el órgano Control Sanitario y Fiscal dependiente del Ministerio del Campo. Además se consideró necesario que el órgano contralor no fuera el mismo que el que sancione (como ocurría con el anterior Programa Gestión

Ambiental y Control de Contaminación), separando la sanción del control, como una mejora en las prácticas de auditoría. Este Subprograma, es transversal a todos los Objetivos del PEA y tiene como función primordial *“Diseñar las políticas de contralor y monitoreo en cuanto a la preservación, mejoramiento y utilización sustentable del patrimonio natural y cultural de la Provincia de San Luis, resguardando el progreso sanluiseño en armonía con su ambiente, reafirmando derechos de tercera generación.”*

Por su parte al actual Programa Gestión Ambiental, según reza al inicio del listado de sus funciones en el citado Decreto que lo crea, le corresponde *“Desarrollar herramientas de políticas de gestión ambiental para el progreso sustentable de la provincia, conforme la planificación realizada en el Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020. (PEA)”*. El mismo es autoridad de aplicación de once leyes ambientales y sus funciones se corresponden con el PEA al contrastarlas con las diversas metas planteadas en el Plan. No obstante, sobresalen de entre las funciones del Programa, las Metas planteadas en el Objetivo 10 del PEA Herramientas de Política y Gestión Ambiental; donde se destaca la operativización de los estudios de impacto ambiental como uno de los elementos centrales que introduce el Plan Estratégico Ambiental.

Así, este Programa se reformula íntegramente de acuerdo a las exigencias del PEA. En primer lugar, como se adelantó en el párrafo anterior, se crea un Área específica de Evaluación de Impacto Ambiental; un salto de institucionalización importante, cuya normativa procedimental se realizó mediante un proceso gradual, pasando primero por una Resolución de este Programa como autoridad de aplicación de la Ley Nacional de presupuestos mínimos N° 25.675 Ley General del Ambiente, para luego, tras la experiencia adquirida, ser llevado a Decreto N° 4504-MMA-2011 con algunas reformulaciones producto de su puesta en práctica, hasta transformarse en el año 2013 en la Ley N° IX-0876-2013; derrotero que surge de la normativa enunciada. Además de esta relevante Área, el Programa Gestión Ambiental quedó conformado con la creación del Subprograma Gestión de Residuos y Producción Limpia, de la cual se desprende el Área Residuos Peligrosos y el Área Residuos Sólidos Urbanos y Especiales. De esta forma, el Programa triplicó así su estructura en contraposición a la que estaba antes de la puesta en funcionamiento del PEA.

En razón al Objetivo 6 del PEA: Gestión integral de los Residuos en la Provincia; mediante el Decreto N° 5037-MMA-2012, modificatorio del Decreto N° 16-MMA-2011 reglamentario de Ley de Ministerios N° V-0789-2011, se crea un Ente Administrador de Plantas de Reciclado y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.) con sus respectivas dependencias, bajo la órbita del Ministerio de Medio Ambiente.

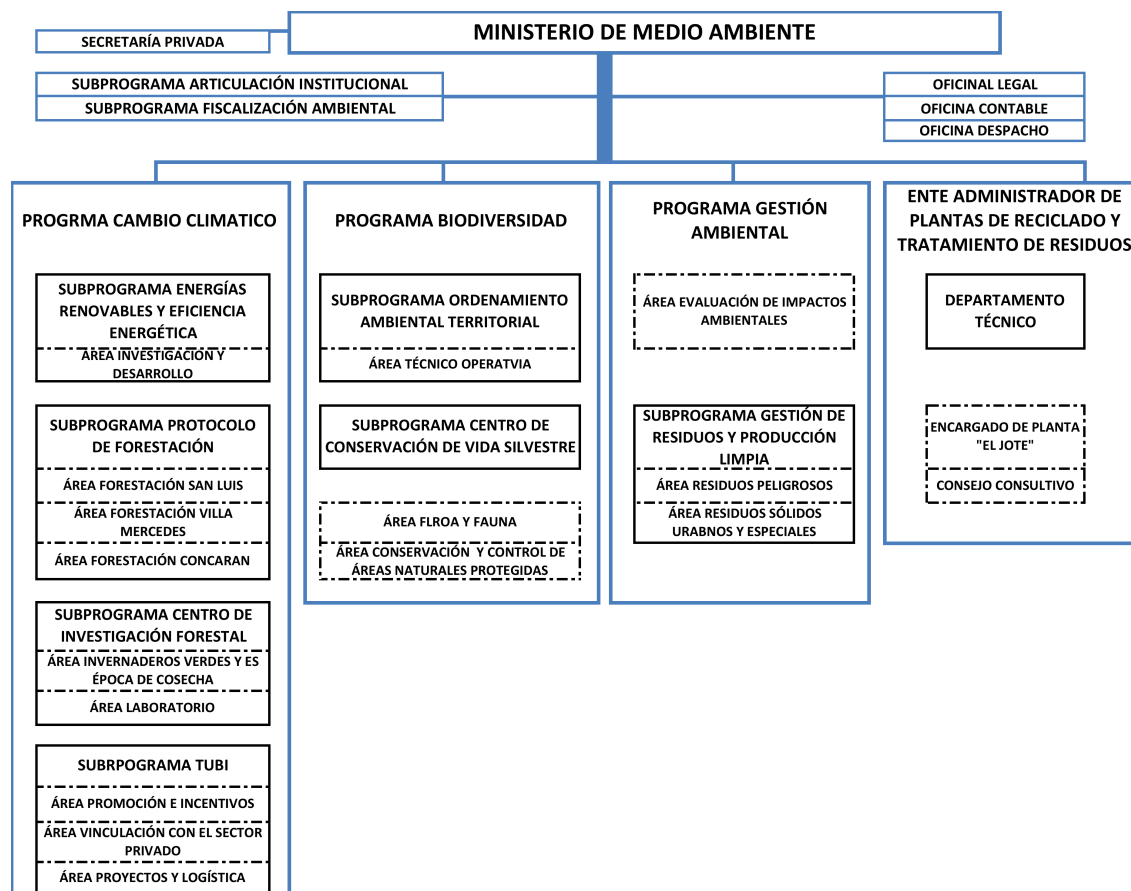
Este Objetivo resulta trascendental, en el sentido que se ocupa de una cuestión inherente principalmente a los municipios, siendo y a partir de la Ley del PEA, el momento en que la Provincia inicia un proceso con sustento legal de asistencia en la temática, mediante planes concretos como la creación de plantas regionales de reciclado solventadas por el Gobierno Provincial; debiendo los municipios a cambio, clausurar los basurales municipales a cielo abierto, una cuestión que atenta contra la salud y el ambiente, problemática presente tanto en San Luis como en el resto del país.

El Ente, administra actualmente una planta que funciona en el noreste provincial; hay dos en construcción, una cuarta en licitación, una quinta presupuestada para final del año 2014 y una sexta programada para el año 2015. Esto lleva aparejado la clausura de todos los basurales municipales a cielo abierto de la Provincia. El Ente se configura administrativamente con una Gerencia General equivalente a Programa, un Departamento Técnico con jerarquía de Subprograma y un Encargado de Planta para cada una que se vaya inaugurando. Su funcionamiento orgánico, se completa con un Consejo Consultivo integrado por los intendentes.

Por último, a fin de dar soporte a la nueva estructura configurada en el Ministerio de Medio Ambiente para la implementación del PEA, se crearon Oficinas que prestan servicios a todos los Programas, estas son una Oficina Legal y una Contable, que reemplazan a la ex área Asesoría Jurídico Contable; se crea un Subprograma de Articulación Institucional, dedicado principalmente a la difusión de los actos de gobierno relativos a la cartera y la realización de eventos de educación y concientización ambiental; una Secretaría Privada de asistencia al Ministro y se crea la Oficina de Despacho. De esta forma la nueva estructura orgánica del Ministerio queda conformada según el siguiente organigrama:

Figura 3

### Organigrama vigente en el MMA tras la puesta en vigencia del PEA



Fuente: elaboración propia en base al análisis de los decretos y leyes vigentes referidos a la estructura orgánica del MMA.

#### 2.1.3 Observaciones sobre la Estructura Orgánica del MMA

De lo relevado, se observa una transformación significativa en la estructura del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación del PEA, en consonancia con los Objetivos y Metas que plantea la Ley del Plan Estratégico. Los cargos de funcionarios, están ocupados con profesionales cuya currícula es afín a cada temática y hubo un recambio hacia una tecnificación en cuanto a los empleados públicos que ocupan cada área.

De tres Programas (nivel de máxima jerarquía después del Ministerio) se pasó a 4 programas (con la categoría de Organismo Desconcentrado<sup>12</sup>), la misma cantidad de

<sup>12</sup> Los Organismos Desconcentrados son dependencias reguladas por el Art. 133 de la Ley N° VIII-0256-2004 de la Provincia de San Luis, la que los define como aquellos organismos cuya actividad "... consiste

Programas que ostenta el Ministerio de la Vivienda, el cual resulta en la política estrella de la actual gobernación de Claudio Poggi. Este traspaso puede cuantificarse en un aumento del 25% en la estructura de Programas del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

En cuanto a Subprogramas (tercero en orden de jerarquía orgánica ministerial, como ya fuera explicado precedentemente), Se pasó de dos Subprogramas a diez, contemplando como tal al Departamento Técnico del Ente Administrador de las plantas de reciclado. Esto representa un incremento del 500% en este nivel jerárquico, lo que resulta de mayor relevancia, dado que es la línea administrativa más operativa en la estructura orgánica del poder ejecutivo provincial.

Las Oficinas, un estamento intermedio entre Subprograma y Área, paso de una a cuatro, contemplando como tal la antigua Asesoría Jurídico-Contable y a la actual Secretaría Privada (ver figura 2 y 3 del presente capítulo), lo que resulta en un incremento en la estructura del 400% para este nivel jerárquico.

En cuanto a las Áreas (cuarta en orden de jerarquía) se pasó de siete antes de la sanción del PEA, a dieciséis, un incremento del 228%.

Con el fin de aproximarnos a una cuantificación general sobre el evidente aumento de la estructura orgánica de la autoridad de aplicación del PEA, asignamos una ponderación según el orden de jerarquía, esto es, 0,4 para Programas, 0,3 para Subprogramas, 0,2 para Oficinas y 0,1 para las Áreas. Así, la estructura del MMA creció en un 262,8% y lo hizo en función de las disposiciones del PEA, según se contrastó entre el contenido de la Ley del Plan Estratégico Ambiental y las funciones que obran en los decretos citados que fueron modificando la estructura orgánica ministerial para cada Programa, Subprograma, Oficina y Área del MMA.

## **2.2 Asignación presupuestaria**

Como se mencionó en el punto 2.2 del Capítulo III del presente trabajo, el Poder Ejecutivo provincial utiliza la Presupuestación por Programas, ya explicada en dicho apartado, tal como lo prevé la Ley N° VIII-0252-2004 “Ley Permanente de

---

*en la producción de bienes o prestación de servicios, en un grado tal que aquella pueda adquirir un carácter de tipo comercial o industrial”.*

Presupuesto”. El Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la Provincia publica las leyes anuales de presupuesto, actuales e históricas; de cuyo análisis se observó la evolución del presupuesto desde el lanzamiento del PEA hasta el año 2014 incluido.

De dicho estudio, tomando como base la Ley N° VIII-253-2009, correspondiente al presupuesto del ejercicio 2010, se volcó la información de la asignación presupuestaria correspondiente a la autoridad de aplicación del PEA, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y las obras públicas relativas a la consecución de las políticas ambientales consignadas en el Plan Estratégico que figuran asignadas en el presupuesto del ministerio de Hacienda y Obras Públicas, ya que éste centraliza todas las obras que solicitan los ministerios que componen la cartera del Poder Ejecutivo provincial.

Así del contenido de las leyes N° VIII-253-2009 Presupuesto Ejercicio 2010, N° VIII-253-2010 Presupuesto Ejercicio 2011, N° VIII-253-2011 Presupuesto Ejercicio 2012, N° VIII-253-201 Presupuesto Ejercicio 2013 y N° VIII-253-2013 Presupuesto Ejercicio 2014, surge la siguiente información:

**Tabla 2**  
**Presupuesto 2010**

UNIDAD EJECUTORA	MONTO EN PESOS ARG
ASIGNACIÓN GENERAL	\$ 2.467.117,00
SUBPROG. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	\$ 284.614,00
PROGRAMA PROTOCOLO DE KYOTO	\$ 713.578,00
SUBPROG. CONTROL DE CONTAMINACIÓN RESIDUOS PELIGROSOS	\$ 927.023,00
PROGRAMA RECURSOS NATURALES	\$ 2.336.044,00
<b>TOTAL MMA</b>	<b>\$ 6.728.376,00</b>
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	\$ 6.090.000,00
<b>TOTAL POLÍTICAS AMBIENTALES</b>	<b>\$ 12.818.376,00</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° VIII-253-2009

**Tabla 3**  
**Presupuesto ejercicio 2011**

UNIDAD EJECUTORA	MONTO EN PESOS ARG
ASIGNACIÓN GENERAL	\$ 2.914.683,00
SUBPROG. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	\$ 233.282,00
PROGRAMA PROTOCOLO DE KYOTO	\$ 1.327.049,00
SUBPROG. CONTROL DE CONTAMINACIÓN RESIDUOS PELIGROSOS	\$ 1.536.507,00
PROGRAMA RECURSOS NATURALES	\$ 2.652.426,00
<b>TOTAL MMA</b>	<b>\$ 8.663.947,00</b>
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	\$ 54.800.000,00
<b>TOTAL POLÍTICAS AMBIENTALES</b>	<b>\$ 63.463.947,00</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° VIII-253-2010

**Tabla 4**  
**Presupuesto ejercicio 2012**

UNIDAD EJECUTORA	MONTO EN PESOS ARG
ASIGNACIÓN GENERAL	\$ 3.360.516,00
SUBPROG. PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	\$ 174.558,00
PROGRAMA PROTOCOLO DE KYOTO	\$ 1.298.808,00
SUBPROG. CONTROL DE CONTAMINACIÓN RESIDUOS PELIGROSOS	\$ 1.797.134,00
PROGRAMA RECURSOS NATURALES	\$ 19.166.204,00
<b>TOTAL MMA</b>	<b>\$ 25.797.220,00</b>
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	\$ 54.384.644,00
<b>TOTAL POLÍTICAS AMBIENTALES</b>	<b>\$ 80.181.864,00</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° VIII-253-2011

**Tabla 5**  
**Presupuesto ejercicio 2013**

UNIDAD EJECUTORA	MONTO EN PESOS ARG
ASIGNACIÓN GENERAL	\$ 5.033.996,00
PROGRAMA CAMBIO CLIMÁTICO	\$ 20.457.887,00
PROGRAMA BIODIVERSIDAD	\$ 18.205.691,00
PROGRAMA GESTIÓN AMBIENTAL	\$ 4.614.061,00
ENTE ADMINISTRADOR DE PLANTAS RECICLADO	\$ 7.416.153,20
<b>TOTAL MMA</b>	<b>\$ 55.727.788,20</b>
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	\$ 61.388.223,00
<b>TOTAL POLÍTICAS AMBIENTALES</b>	<b>\$ 117.116.011,20</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ley N° VIII-253-2012

**Tabla 6**  
**Presupuesto ejercicio 2014**

UNIDAD EJECUTORA	MONTO EN PESOS ARG
ASIGNACIÓN GENERAL	\$ 5.033.996,00
PROGRAMA CAMBIO CLIMÁTICO	\$ 20.457.887,00
PROGRAMA BIODIVERSIDAD	\$ 18.205.691,00
PROGRAMA GESTIÓN AMBIENTAL	\$ 4.614.061,00
ENTE ADMINISTRADOR DE PLANTAS RECICLADO	\$ 7.416.153,20
<b>TOTAL MMA</b>	<b>\$ 55.727.788,20</b>
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	\$ 61.388.223,00
<b>TOTAL POLÍTICAS AMBIENTALES</b>	<b>\$ 117.116.011,20</b>

Fuente: elaboración propia en base a la Ley VIII-253-2013

### 2.2.1 Observaciones sobre la asignación presupuestaria

Del análisis de las distintas leyes anuales de presupuesto citadas precedentemente, plasmadas en las tablas 2 a 6, en cuyo contenido consta además el desglose del destino de las partidas mencionadas; se observa una correlación con las metas y acciones planteadas en la Ley IX-0749 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010 – 2020” (PEA).

En cuanto a la evolución del presupuesto en términos cuantitativos, tomando como línea de base la ley de presupuesto N° VIII-253-2009 antes de la implementación del PEA (Tabla 2), en contraposición a la Ley N° VIII-253-2010 del Presupuesto Ejercicio 2011 con el Plan Estratégico ya en vigencia; se observa un incremento significativo del 401%, lo que permite apreciar un salto significativo en la movilización de recursos a las políticas ambientales. Si se toma la misma línea base y se la compara con el incremento del presupuesto acumulado hasta el año 2014, como línea de corte del presente trabajo, el mismo resulta en un 572%, detrayendo la inflación anual, tal como se observa al sumar la última columna de la tabla 7.

A su vez, de forma inter-anual, se aprecia un incremento del 25% -después de inflación- entre el año 2011 y 2012, cuyo punto máximo resulta de incorporar al presupuesto los fondos derivados de la Ley IX-0697-2009 “Bosques Nativos de la Provincia de San Luis”, planteada explícitamente como acción a realizar, en el Objetivo 4 del PEA: Biodiversidad y Uso Sustentable del Suelo.



Tabla 7  
Evolución presupuestaria de la autoridad de aplicación de la Ley IX-0749-2010 (PEA)

AÑO	LEY PRESUPUESTARIA	PRESUPUESTO MINISTERIO	OBRAS DE INFRAESTRUCTURA AMBIENTALES ASIGNADAS AL MINISTERIO DE HACIENDA Y OOPP	TOTAL CONSOLIDADO	PUNTO MÁXIMO	ÍNDICE DE INFLACIÓN SEGÚN INDEC *	PRESUPUESTO CONSOLIDADO DETRAYENDO TASA DE INFLACIÓN	VARIACIÓN INTERANUAL DESPUÉS DE INFLACIÓN
2010	VIII-0253-2009	\$ 6.728.376,00	\$ 6.090.000,00	\$ 12.818.376,00		10,9	\$ 11.558.499,55	Línea de base (antes del PEA)
2011	VIII-0253-2010	\$ 8.663.947,00	\$ 54.800.000,00	\$ 63.463.947,00	Fuerte incremento en Obras de Infraestructura. Sobresale la presupuestación de azudes para el Río Desaguadero	9,5	\$ 57.957.942,47	401%
2012	VIII-0253-2011	\$ 25.797.220,00	\$ 54.384.664,00	\$ 80.181.884,00	Se incorporan al presupuesto los fondos derivados de la Ley IX-0697-2009 "Bosques Nativos de la Provincia de San Luis"	10,8	\$ 72.366.321,30	25%
2013	VIII-0253-2012	\$ 55.727.788,20	\$ 61.388.223,00	\$ 117.116.011,20	Se modifica le estructura organizacional del MMA	10,9	\$ 105.605.059,69	46%
2014	VIII-0253-2013	\$ 136.545.333,97	\$ 114.631.297,00	\$ 251.176.630,97	Se incorpora el Programa Plan TUBI y el Subprograma Fiscalización Ambiental	11,9	\$ 211.072.799,13	100%

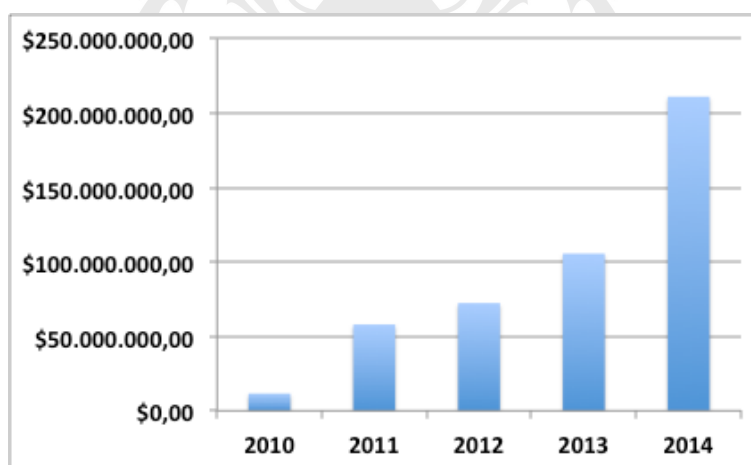
\* Índice de inflación que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como resultante del promedio entre los índices de Precios al Consumidor, Índice de Precios al por Mayor, índices de Precios al Productor, Índice del Costo de la Construcción. Para el año 2014 se tomó un valor figurativo, el cual resulta del revelado por el INDEC para el primer cuatrimestre del 2014 (11,9%), el cual debe tomarse como relativo y con proyecciones a aumentar considerablemente, teniendo en cuenta que el valor presupuestado para el año 2014 fue de 10,5%.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes Nº VIII-253-2009 Presupuesto Ejercicio 2010, Nº VIII-253-2010 Presupuesto Ejercicio 2011, Nº VIII-253-2011 Presupuesto Ejercicio 2012, Nº VIII-253-2012 Presupuesto Ejercicio 2013 y Nº VIII-253-2013 Presupuesto Ejercicio 2014.

Del año 2012 al 2013, se observa un aumento del 46% en el presupuesto -después de inflación- donde el punto máximo deviene de la formalización de la estructura organizacional del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) planteada en el apartado 2.1.2 del presente capítulo, la cual resulta de traspasar los objetivos del PEA a programas presupuestarios directos de la autoridad de aplicación, es decir el MMA.

Del año 2013 al 2014, se detecta como punto máximo, la incorporación del Plan TuBi, proyecto ya comentado precedentemente, que implica una inyección de fondos sustancial que se relaciona con varios objetivos del PEA; principalmente con el Objetivo 5 “Cambio Climático” en general y con la Meta específica “Reducir las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>13</sup> en el transporte público y privado” en particular.

**Figura 4**  
**Evolución presupuestaria de las políticas públicas ambientales detrayendo la inflación**



Fuente: elaboración propia en base a las leyes N° VIII-253-2009 Presupuesto Ejercicio 2010, N° VIII-253-2010 Presupuesto Ejercicio 2011, N° VIII-253-2011 Presupuesto Ejercicio 2012, N° VIII-253-2013 Presupuesto Ejercicio 2013 y N° VIII-253-2013 Presupuesto Ejercicio 2014.

En definitiva, se puede apreciar un incremento sustancial del 572% del presupuesto del MMA desde la aplicación del PEA hasta el 2014 y una correlación cualitativa entre las partidas presupuestarias con los Objetivos y Metas del PEA.

<sup>13</sup> EL CO<sub>2</sub> es el Dióxido de Carbono, uno de los gases de efecto invernadero cuyo exceso liberado a la atmósfera aporta al fenómeno del Calentamiento Global y el consecuente Cambio Climático.

A su vez, sumamos a estos datos, el procesamiento de las respuestas obtenidas de la encuesta semi-estructurada practicada al 100% de los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación del PEA (Anexo I), ante la pregunta sobre si tiene concordancia el proyecto de presupuesto que realiza el Ministerio de Medio Ambiente con los objetivos trazados en la Ley del Plan Estratégico Ambiental.

Así, surge de la referida encuesta, tal como se observa en la figura 5, que el 90,23% de los funcionarios, contestó que el proyecto de presupuesto que realiza el Ministerio de Medio Ambiente que se envía al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas tiene concordancia con los Objetivos trazados en la Ley del Plan Estratégico Ambiental. Del total de 32 funcionarios, 2 contestaron que no, pero aclarando que hacían referencia a que los montos calculados en el MMA y luego remitidos al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, suelen ser recortados. Por último, solo un funcionario no contestó la pregunta.

**Figura 5**

**Correlación entre el presupuesto y el PEA**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación del PEA durante mayo a junio de 2014.

### 3 Normalización

La normalización, en el sentido de normar, como se explicó en capítulo III; busca contestar entre otras cuestiones que hacen al trabajo en general, si el PEA sirvió para generar nueva normativa. Como se explicó en capítulo III, si bien la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) enuncia diversos Objetivos y Metas, no es sino con la asignación de presupuesto, la creación de organismos afines para el caso que sea necesario (ambos relevados en el apartado 2 del presente capítulo) y la creación de normativa específica, cuando se adquieren visos de un grado de ejecución palpable del Plan Estratégico, entre otras variables que se analizarán en los próximos apartados.

Del análisis de los fundamentos, consideraciones y contenidos resolutivos de la normativa producida de forma posterior a la implementación del PEA, en contraposición con los objetivos del Plan Estratégico; se observaron las regulaciones concordantes, las cuales se enunciarán en orden cronológico a continuación.

#### 3.1 Año 2009

La Ley del año 2009 N° IX-0697-2009 “Bosques Nativos de La Provincia de San Luis” si bien surge durante la planificación del PEA, es resultante de ésta según lo advierte la Ministra de Medio Ambiente, Daiana Hissa, en la entrevista concedida el 25 de mayo de 2014, quien es co-autora del PEA y permanece en el cargo desde la sanción del PEA hasta la actualidad. La Ministro considera que tal cuestión se debió a la decisión de realizar el ordenamiento territorial provincias de bosques nativos, de acuerdo a la Ley nacional N° 26.331 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”, que por revestir esa condición de ser de “presupuestos mínimos” se trata de una Ley que no requiere de la decisión de adhesión o no de las provincias, ya que las leyes de presupuestos mínimos surgen del artículo 41 de la Constitución Nacional que establece que le corresponde a la Nación dictar las normas que contengan estos presupuestos mínimos de protección ambiental, sin que aquellos alteren las jurisdicciones locales y a las provincias dictar las normas necesarias para complementarlas. De dicha Ley N° IX-0697-2009 de “Bosques Nativos de La Provincia de San Luis” surgió posteriormente en el año 2010, la Resolución N° 123-PRN-2010 que regula la referida Ley y *a posteriori* la Resolución N° 15-PRN-2011 de

“Convocatoria de Planes de Conservación y/o Manejo de Bosque Nativo” y la Resolución N° 69-PBD-2012 “Régimen de Distribución de Fondos Proyectos Privados” en el año 2011 y 2012 respectivamente.

Tales normas, tienen una asociación directa con los Objetivos 4 y 10 del PEA, en cuanto a la conservación de la diversidad biológica de la Provincia y el desarrollo de herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable respectivamente; y con las Metas de “Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica del suelo”, “Preservar y conservar las especies autóctonas”; “Prevenir, monitorear y mitigar los impactos emergentes de especies invasoras, nocivas y/o peligrosas”; “Fomentar el uso sustentable de la tierra y de los recursos naturales” y de forma principal, “Realizar el Ordenamiento Ambiental del Territorio”.

### **3.2 Año 2010**

Durante el año 2010, se dictó la resolución N° 112-PRN-2010 “Picadas Cortafuego” asociada con los Objetivos 4, 7 y 8 referidos a conservar la diversidad biológica de la Provincia; definir procedimientos que hagan posible prevenir la ocurrencia de desastres o emergencias ambientales y minimizar los daños ambientales ocasionados por los incendios forestales respectivamente. A su vez, la resolución está directamente vinculada en lo particular con las Metas de “Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica del suelo” y “Preservar y conservar las especies autóctonas”.

Por otro lado, se emitió la Resolución N° 253-PRN-2010 de “Incendios Forestales. Acciones de Restauración” asociada a los mismos objetivos que la resolución anterior (4, 7 y 8) y vinculados en forma directa con las Metas del PEA “Preservar y conservar las especies autóctonas” y “Fomentar el uso sustentable de la tierra y de los recursos naturales”.

Seguidamente, se sancionó la Ley N° VIII-0737-2010 “Régimen de Fomento para el Uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica - Adhesión a Ley Nacional No 26.190”, que si bien es una ley de adhesión, el impulso de la normativa está antecedida por objetivos trazados en el PEA, principalmente el Objetivo 5 sobre Cambio Climático, en particular a la Metas específicas de “Generar energías limpias, diversificando la matriz energética provincial”; “Reducir el consumo

de la energía a través de la eficiencia energética” y “Posicionar a la política provincial en materia de cambio climático a nivel local, federal, regional e internacional”.

Asimismo se homologó por el Decreto N° 1198-MMA-2010 el “Convenio Marco entre el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y San Luis Energía” que tiene como objeto la investigación, cooperación y asistencia técnica mutua, para la implementación de un modelo de desarrollo sustentable en el ámbito de la Provincia de San Luis entre el MMA y San Luis Energía S.A.P.E.M., una empresa con participación estatal mayoritaria, dedicada a la investigación, generación, exploración y explotación de la energía en sus diversas manifestaciones sean renovables y/o no renovables. Este decreto se asocia al Objetivo 1 en cuanto a la gestión transversal, al Objetivo 10 en lo referido al desarrollo de herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable, con una asociación directa a la Meta de “Gestionar por objetivos, en forma transversal”.

La Ley N° IX -0727-2010 “Zona Protegida a Las Sierras Centrales de la Provincia de San Luis” sancionada por impulso de la legislatura provincial, declara zona protegida a las Sierras Centrales de la Provincia de San Luis, cubriendo una superficie aproximada de 600.000 hectáreas. Esta Ley está ligada en sus fundamentos al Objetivo 4 del PEA en cuanto a conservar la diversidad biológica de la Provincia y al Objetivo 9 en lo referido a desarrollar de forma sustentable las actividades mineras e hidrocarburíferas en la Provincia. En cuanto a las Metas, se vincula específicamente con “Fomentar el uso sustentable del suelo y de los recursos sustentables”; “Fortalecer la variable ambiental en la regulación de las actividades mineras e hidrocarburíferas”; “Generar políticas y programas para evitar y solucionar daños ambientales provenientes del sector (minero)” y “Concientizar sobre la necesidad de desarrollar sustentablemente las actividades mineras e hidrocarburíferas”.

La Resolución N° 51-PGAYCC-2010 “Comisión Interdisciplinaria de Evaluación de Impactos Ambientales” se relaciona con el Objetivo 10 del PEA referido a desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia y asociado a la Meta “Desarrollar el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para prevenir los efectos adversos de proyectos, actividades, obras o emprendimientos.

Por su parte la Resolución N° 28-PGAYCC-2010 Registro Provincial "Eco-Amigos" que resalta acciones de protección ambiental, se asocia con el Objetivo 10 de desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia.

Por último, el Decreto N° 1751-MMA-2010 "Convenio entre la Provincia y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales" tiene la finalidad de realizar un control satelital de los desmontes ilegales que se realicen en la Provincia. Este Decreto está asociado con los Objetivos 4 y 10 del PEA, en cuanto a la conservación la diversidad biológica de la Provincia y el desarrollo de herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable respectivamente y con las Metas: "Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica del suelo"; "Preservar y conservar las especies autóctonas" y "Fomentar el uso sustentable de la tierra y de los recursos naturales".

### **3.3 Año 2011**

Durante el año 2011 se dictó el Decreto N° 2302-MMA-2011 "Protocolo de Actuación Para La Quema Prescripta" que tipifica e introduce un elemento de alto impacto para evitar el aumento de carga de combustible en suelo en las zonas rurales y menguar así los incendios forestales que azotan a la provincia por su condición climática y geográfica que los propician. Este Decreto esta asociado principalmente a los Objetivos 4, 7 y 8; esto es, conservar la diversidad biológica de la Provincia, prevenir la ocurrencia de desastres o emergencias ambientales y minimizar los daños ambientales ocasionados por los incendios forestales, respectivamente. En cuanto a las Metas específicas, se pueden mencionar "Preservar y conservar las especies autóctonas" y "Minimizar los daños ambientales ocasionados por los incendios forestales".

Si bien la caza comercial y deportiva, en términos generales está prohibida en San Luis, ante el previo dictado de una resolución del Programa Recursos Naturales en el año 2010 donde detectaba a la paloma como plaga en la Provincia; el MMA elevó un proyecto de Ley que tuvo sanción el año 2011. La Ley N° IX-0786-2011 "Creación del Registro Único Provincial de Operadores Cinegéticos" vinculada principalmente al Objetivo 4 del PEA, referido a conservar la diversidad biológica de la Provincia y asociada con las Metas del PEA de "Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica y el suelo"; "Prevenir, monitorear y mitigar los impactos

emergentes de especies invasoras, nocivas y/o peligrosas” y “Fomentar el uso sustentable de la tierra y de los recursos naturales”.

Debido a la existencia de criaderos de fauna silvestre privados o no gubernamentales, se dictó la Resolución N° 224-PRN-2011 “Criaderos. Requisitos” para regular la actividad. Esta Resolución está asociada al Objetivo 4 de conservación de la biodiversidad y al 10 de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia.

El Decreto N° 1898-MMA-2011 “Protocolo de Forestación en Márgenes de Ruta” marcó la actualización, la capitalización de conocimientos y la distribución de funciones para cada organismo del Poder Ejecutivo Provincial en cuanto a la política de forestación pública que viene realizando la provincia desde hace décadas. Este protocolo es un trabajo del MMA a través de sus ingenieros forestales y ambientales con el soporte de la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana (FISAL). El Decreto si bien es de amplio espectro, puede ser asociado a los Objetivos 5 y 10, referidos a implementar medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático y de desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia, respectivamente. Como Metas más directas se puede mencionar como la principal: “Captar dióxido de carbono a través de la forestación pública y el fomento de la plantación privada”.

La zona noreste de la Provincia, es la de mayor afluencia turística de San Luis, por tratarse de un conjunto de localidades cercadas por las Sierras de los Comechingones y las Sierras Centrales, los dos accidentes geográficos serranos más importantes con que cuenta San Luis; los cuales presentan un paisaje serrano y poseen condiciones climáticas agradables. Esto propició un crecimiento demográfico con epicentro en la Villa de Merlo principalmente, para lo cual el PEA indicaba un ordenamiento ambiental del territorio para un crecimiento ordenado. Es así que con el dictado del Decreto N° 3220-MMA-2011 “Ordenamiento Sierras De Los Comechingones y Parque Presidente Perón” se realizaron delimitaciones y zonas de amortiguación desde los ejidos municipales hasta cierta cota de las sierras mencionadas (según la localidad) que están encuadradas como áreas protegidas. En este sentido, aplican los Objetivos 4 y 10 del PEA en cuanto a conservar la diversidad biológica de la Provincia y desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable, con la Metas asociadas de “Realizar el Ordenamiento Ambiental del Territorio Provincial”;



“Contar con un sistema de monitoreo y control para garantizar que las obras y actividades respondan al principio de desarrollo sustentable”; “Revalorizar el sistema de áreas naturales protegidas de la Provincia” y “Fomentar el uso sustentable de la tierra y de los recursos naturales”

La Resolución N° 92-PGAYCC-2011 “Registro Residuos Peligrosos. Reempadronamiento” reviste un trabajo de actualización de todos los asentamientos industriales y productores de residuos peligrosos, que implicó la actualización de una base de datos de industrias y comercios que fueron generando expedientes desde la sanción de la Ley provincial N° IX-0335-2004 “Residuos Peligrosos. Adhesión a Ley Nacional No 24.051” y su Decreto reglamentario N° 2092-MLyRI-2006. De esta forma en el marco de las nuevas tecnologías y prácticas de registro digital en la materia, se efectuó un proceso de modernización en la gestión de los legajos de los generadores de residuos peligrosos, que son de constante consulta y que albergan planes de remediación a cumplimentar entre otras cuestiones sensibles. Está asociado principalmente al Objetivo 10, de desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable.

Por último, la Resolución N° 109-PGAYCC-2011 “Comisión Técnica de Notables - Residuos Peligrosos” creó una Comisión Técnica de notables para analizar y revisar los parámetros que sirvan para caracterizar los residuos peligrosos. La temática es relevante por ser una cuestión siempre presente en la gestión de este tipo de residuos en las industrias, lo cual es importante, considerando que San Luis tiene una de las tasas de industrialización por cantidad de habitantes más altas del país. Así, esta norma está vinculada al Objetivo 10 de desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia.

### **3.4 Año 2012**

El año 2012, comienza con el dictado de la Resolución N° 42-PGA-2012 “Gestión Plantas de Tratamiento de Efluentes Cloacales” la cual insta a los Municipios de la Provincia que gestionan plantas de tratamiento de efluentes cloacales, operadas por sí o por terceros, a inscribirse como generadores u operadores de residuos peligrosos en el “Registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos”. Esta cuestión implica una primera aproximación hacia la mejora de la gestión municipal de

plantas de afluentes que reviste un considerable atraso en varias localidades, a pesar de haber sido construidas en su mayoría por el Gobierno Provincial. La inscripción en este registro le permitiría al MMA contar con mayores herramientas para solicitar un manejo sostenible de dichas plantas. Esta resolución, se asocia al Objetivo 10 del PEA en cuanto a desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable, vinculado a la Meta de “Preservar la calidad del agua en la Provincia, estableciendo un sistema eficiente de control y monitoreo”. Un proyecto de Ley sobre la temática fue remitido a la Legislatura provincial en el año 2014, al cierre del presente trabajo.

El Programa Gestión Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), dictó la Resolución N° 55-PGA-2012 “Residuos Peligrosos. Protocolo Toma de Muestra” referida a optimizar el proceso de toma de muestras de efluentes, a los efectos de perfeccionar las tareas de fiscalización ambiental. Esta Resolución también apunta al mismo Objetivo 10 y la Meta del PEA mencionada en el párrafo anterior de “Desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia” y “Preservar la calidad del agua en la Provincia, estableciendo un sistema eficiente de control y monitoreo”.

Por el Decreto N° 4559-MMA-2012 se aprobó el Plan de Manejo Ambiental de las Áreas Naturales Protegidas “Quebrada de las Higuieritas”, “Quebrada del Cebollar”, “Quebrada del Río Luján”, “Mesilla del Cura” y “Salto del Chispeadero”, lo cual reglamenta, determina prohibiciones y operativiza el funcionamiento de las referidas áreas naturales protegidas. El Decreto en cuestión, especifica como parte de sus fundamentos, la alusión a las siguientes Metas del PEA: “Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica y el suelo de la Provincia”; “Preservar y conservar las especies autóctonas” y “Revalorizar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia”.

Por último en el año 2012 se sanciona la Ley N° IX-0821-2012 “Plan Estratégico de Energía 2012-2025 -Provincia de San Luis”. Este es un Plan dirigido a la política energética provincial, en cuanto a las competencias provinciales se refiere, que se desprende en dos de sus tres capítulos de la Ley N° IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente. Estrategia 2010 – 2020” (PEA). Por tal razón establece como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Medio Ambiente, en lo

relativo a la eficiencia energética y las energías renovables, y al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, en lo concerniente a infraestructura energética. En este sentido, el capítulo 2 del Plan de Energía denominado “Eficiencia Energética”, comienza citando al PEA como línea rectora, al enunciar la Meta específica de “Reducir el Consumo de Energía a través de la Eficiencia Energética” siendo el capítulo, una ampliación de esta Meta del PEA homónima. Por su parte, el capítulo 3 del Plan de Energía, titulado “Energías Renovables”, menciona como disposición rectora, la Meta del PEA “Generar Energías Limpias Diversificando la Matriz Energética Provincial”.

### **3.5 Año 2013**

El año 2013, es el corolario, tras dos años de ejecución del PEA, de la mayor producción de normativas derivadas del Plan Estratégico Ambiental, alcanzando el número de siete Leyes ambientales.

Al inicio de las sesiones legislativas, se envió por parte del Ejecutivo Provincial, un proyecto de Ley que luego tendría sanción parlamentaria bajo el número V-0864-2013 “Proyecto Energético: Estación Solar Las Quijadas”. Esta Ley responde a una iniciativa emanada del Centro de Investigación y Desarrollo e Innovación (CIDI) que llevan adelante en conjunto la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana y la Fundación Quántica, referida a la macro producción futura de energía solar, donde el Estado Provincial afecta para tal fin, una superficie de 89.491 hectáreas. Entre los fundamentos de la Ley, el Estado Provincial cita que la referida norma está enmarcada en el “Tratado de Paz entre el Medio Ambiente y el Progreso” (PEA).

El Decreto Nº 6689-ME-2013 “Incorpora la Prevención de Incendios a la Educación Obligatoria” establece la prevención de incendios forestales como eje transversal en los diseños curriculares de todos los niveles (inicial, primario y secundario) y modalidades de la educación obligatoria y en los Institutos de Formación Docente Continua de la provincia de San Luis. Este Decreto es concordante con los Objetivos 7 y 8 del PEA en cuanto a prevenir la ocurrencia de desastres o emergencias ambientales y desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental para el progreso sustentable de la Provincia; y en particular, a las Metas de “Capacitar y concientizar sobre planes de emergencia”, y “Promover la educación y la concientización de la sociedad en cuestiones ambientales”.

La Ley N° IX-0851-2013 “Acceso y Registro de los Recursos Genéticos y Bioquímicos de la Diversidad Biológica Provincial” establece que todos los organismos científicos y técnicos, tanto públicos como privados, que lleven adelante proyectos que involucren el estudio, explotación comercial o industrial y utilización de los recursos genéticos y/o bioquímicos de la Provincia, deben contar con la previa autorización del Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Esta ley, está asociada directamente al Objetivo 4 del PEA, en cuanto a conservar la diversidad biológica de la provincia y específicamente a las Metas: “Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica y el suelo de la provincia” y “Preservar y conservar las especies autóctonas”.

A su vez, se sancionó también la Ley N° IX-0852-2013 “Ampliación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas” que incorpora a la Ley N° IX-0309-2004 de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia de San Luis, las “Áreas Protegidas Privadas”. Esta temática está asociada al Objetivo 4 de conservar la diversidad biológica de la Provincia y de forma específica a las Metas: “Revalorizar el sistema de áreas naturales protegidas de la Provincia”; Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica y el suelo”; “Preservar y conservar las especies autóctonas” y “Prevenir, monitorear y mitigar los impactos emergentes de especies invasoras, nocivas y/o peligrosas”.

En junio de 2013 se sancionó la Ley N° VIII-0845-2013 “Plan TuBi-San Luis, Mi Provincia en Bicicleta” relacionada al Objetivos 5 del PEA en cuanto a implementar medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático. Específicamente se vincula con la Meta: “Reducir las emisiones de dióxido de carbono en el transporte público y privado”. Más allá de esta cuestión, el objetivo del Plan TuBi es muy amplio y está descripto dentro del apartado 2.1.2 del presente capítulo.

El Programa Cambio Climático, impulsó un proyecto de producción de energía termosolar a partir de módulos solares que actúan como calefones solares, que el MMA dictó como Resolución N° 9-MMA-2013. El proyecto reduce hasta en un 80% el uso de gas sanitario en una vivienda. A mayo de 2014 se completaron todas las viviendas de la localidad de La Calera y se está avanzando con la localidad de Batavia. Los calefones son solventados e instalados por el Gobierno Provincial. Esta política responde al Objetivo 5 del PEA en cuanto a implementar medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático y esta asociado a las Metas: “Generar energías limpias,

diversificando la matriz energética provincial” y “Reducir el consumo de la energía a través de la eficiencia energética”.

Posteriormente, se dictó el Decreto N° 1280-MMA-2013 “Plan Provincial: A Toda Pila”. Este proyecto tiene por objeto la difusión sobre la importancia de adquirir pilas que estén libres de mercurio, por su alta capacidad de contaminación cuando se desecha como residuo. El decreto, como eje central, homologa un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y una empresa local, destinada a la recolección de pilas en desuso en la Provincia para luego ser dispuestas e inertizadas. Este proyecto está asociado a los Objetivos 10, 2 y 6 del PEA en cuanto a desarrollar herramientas de política y de gestión ambiental; lograr una gestión ambiental integrada del agua, promoviendo su preservación y uso sustentable y gestionar en forma integral y sustentable los residuos generados en la Provincia, respectivamente. Está vinculado específicamente a las Metas: “Prevenir el vertido de sustancias contaminantes sin control” y “Promover la gestión integral y sustentable de los residuos sólidos urbanos”.

El Programa Biodiversidad del MMA, emitió la Resolución N° 230-PBD-2013 “Prohibición de Exposición de Fauna Silvestre, Autóctona y/o Exótica en Espectáculos Circenses y/o Similares” cuyo objeto se explica en su propio título. Está asociado al Objetivo 4 del PEA en cuanto a conservar la diversidad biológica de la Provincia y a la Meta específica de “Preservar y conservar las especies autóctonas”.

La Ley N° IX-0876-2013 de “Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental” (EIA) cuyo historial y relevancia fue relatada en el apartado 2.1.2 del presente capítulo, es transversal a todo el Plan Estratégico Ambiental (PEA), pudiendo asignársele específicamente las siguientes Metas: “Planificar el aprovechamiento y uso sustentable del recurso hídrico”; “Preservar la calidad del aire, estableciendo sistemas de monitoreo”; “Contar con información actualizada sobre la diversidad biológica del suelo” y principalmente “Desarrollar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para prevenir los efectos adversos de proyectos, actividades, obras o emprendimientos”.

La Resolución N° 170-PGA-2013 “Permisos de Vertidos. Regulación” establece la obligatoriedad de los comercios e industrias que pretendan realizar vertidos, en cumplir con estándares específicos a fin de evitar la contaminación, debiendo pedir autorización

al MMA para ello, quién evalúa cada caso en particular. Esta norma esta asociada de forma principal al Objetivo 2 en cuanto a lograr una gestión ambiental integrada del agua, promoviendo su preservación y uso sustentable y específicamente a la Meta: “Prevenir el vertido de sustancias contaminantes sin control”.

La ley N° IX-0841-2013 “Plan Maestro del Agua 2012-2025” impulsado por el órgano estatal responsable de la gestión de los recursos hídricos provinciales: San Luis Agua S.E., es una Plan Estratégico referido a la gestión y cuidado del agua en la Provincia, así como se hizo con el Plan de Energía en relación a la política energética, ambos signados por el PEA. Se sustenta en el Objetivo 2 del Plan Estratégico Ambiental en cuanto a lograr una gestión ambiental integrada del agua, promoviendo su preservación y uso sustentable. Esta asociado a las Metas: “Planificar el aprovechamiento y uso sustentable del recurso hídrico provincial”; “Preservar la calidad del agua en la Provincia, estableciendo un sistema eficiente de monitoreo y control”; “Concretar políticas y medidas aplicables a las cuencas hídricas compartidas con otras jurisdicciones” y “Concientizar sobre el valor del agua y la necesidad de preservar el recurso”.

En diciembre de 2013 se sancionó la Ley N° IX-0873-2013 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Provincia de San Luis” que persigue promover un adecuado manejo de los Residuos Solidos Urbanos (RSU); combatir la generación de basurales clandestinos; fomentar la erradicación de los mismos; promover la reutilización y el reciclaje e impulsar de manera conjunta con los municipios programas de capacitación y difusión sobre la Gestión Integral de Residuos Solidos Urbanos (GIRSU). Esta Ley va en concordancia con el Decreto N° 16-MMA-2011 reglamentario de Ley de Ministerios N° V-0789-2011, que crea un Ente Administrador de Plantas de Reciclado y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.) dependiente del MMA, en razón al proyecto de construcción de plantas regionales de reciclado y la posterior clausura de basurales municipales, explicado en el apartado 2.1.2 del presente capítulo. Esta Ley viene asociada en forma principal al Objetivo 6 de gestionar en forma integral y sustentable los residuos generados en la Provincia con el fin de reducir los efectos negativos sobre el ambiente y la salud de la población y esta vinculado directamente a las Metas: “Mejorar la regulación y la fiscalización de los residuos peligrosos, patogénicos y especiales no peligrosos”; “Promover la gestión integral y sustentable de los residuos sólidos urbanos”; “Erradicar

los basurales a cielo abierto”; “Poner en valor los sitios afectados por basurales a cielo abierto” y “Concientizar sobre la necesidad de preservar el aire y su contaminación”.

### **3.6 Año 2014**

Al primer semestre de 2014, fecha de corte establecida para los fines del presente trabajo, si bien se presentaron proyectos de Ley a la Legislatura, no se observó el dictado de normativa de alcance general salvo la Resolución N° 54-PGA-2014 “Permisos De Vertidos. Actualización” que modifica la Resolución N° 170-PGA-2013 enunciada en el apartado anterior, renovando las condiciones físicas y químicas a las que deberán ajustarse las descargas de líquidos residuales en la Provincia, que al igual que la Resolución que modifica, está asociado al Objetivo 2 del PEA en referencia a lograr una gestión ambiental integrada del agua, promoviendo su preservación y uso sustentable y específicamente a la Meta “Prevenir el vertido de sustancias contaminantes sin control”.

Como se dijo precedentemente, la mayor actividad en cuanto a producción de normativa en lo que refiere a la primer parte del año, se concentró en la producción de nuevos proyectos de Ley que fueron remitidos por parte del Ejecutivo Provincial a la legislatura para su tratamiento. En San Luis, la apertura de sesiones legislativas se realiza el 1 de abril de cada año, no registrándose a la fecha de corte del presente trabajo, la sanción de ninguna nueva Ley ambiental.

### **3.7 Observaciones sobre la generación de normativa**

El Ministerio de Medio Ambiente en conjunto con la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana (FISAL), elaboraron un digesto que contiene toda la normativa ambiental de la provincia, el cual fue homologado por el Decreto N° 10207-MMA-2013.

Del análisis de la normativa que emana de los Objetivos del Plan Estratégico Ambiental, si bien se destacó en este apartado un total de 13 leyes, 8 decretos y 14 resoluciones, como parámetro de referencia, analizando el Digesto Ambiental mencionado, actualizado al 31 de diciembre de 2013, de acuerdo al decreto que lo operativiza el cual establece en su Art. 3 que la actualización se realizará anualmente y al cierre del período de las sesiones legislativas ordinarias; surge lo siguiente: de un

total de 145 normas ambientales que posee vigente la Provincia de San Luis, 68 de las 145 que contiene el digesto, fueron dictadas o sancionadas, según el caso, entre el año 2010 y 2013 a partir de la implementación del Plan Estratégico Ambiental. Si bien la correlación no se puede establecer de forma directa, considerando al PEA como un punto de inflexión y plafón normativo para todas las regulaciones ambientales a partir de su creación, resulta un dato a considerar, lo cual representa que el 46,89% del total de la normativa ambiental de la Provincia se produjo a *posteriori* del Plan Estratégico.

Con lo cual, teniendo toda la legislación ambiental hasta su corte al primer semestre del año 2014; entre el año 2010 y 2013, que es el período que le corresponde al PEA, se produjo casi la mitad de la normativa ambiental Provincial según el Digesto Ambiental, del cual, el 55,55% tiene una vinculación directa y específica con el PEA, de acuerdo a lo detallado en los apartados anteriores; pudiendo concluir de forma positiva ante nuestra pregunta planteada en el Capítulo III, sobre si sirvió o no el Plan Estratégico para generar nueva normativa.

#### **4 Seguimiento de Políticas**

Como se señaló en el Capítulo III apartado 2.5, Martínez Nogueira (2004) observa a la ausencia del seguimiento de políticas en la administración pública, como un indicador de baja capacidad del sector. Para analizar si el PEA sirvió para establecer un seguimiento de políticas, se analizó si surge de la aplicación de la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) un ámbito o la generación de capacidades para realizar un seguimiento de políticas en el marco de la Metas trazadas en este Plan.

##### **4.1 Análisis**

En la página 22 del Anexo I de la Ley IX-0749-2010 Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente, Estrategia 2010-2020” (PEA) se establece como parte del Objetivo 1, la acción de “Implementar un Sistema de Monitoreo”, la cual dispone que “*El MMA debe monitorear en forma constante el cumplimiento y revisión de las metas en forma transversal, a fin de retroalimentar el plan estratégico y de esta forma facilitar la integración y sistematización de las políticas ambientales en los distintos sectores y en todos los niveles de gobierno. A tal efecto deberá implementar un sistema ad hoc de*



*monitoreo de la Gestión por Objetivos, que permita realizar en forma ágil y eficaz, un seguimiento a todas las acciones y actividades de este Plan, a fin de otorgarle al mismo un carácter ejecutor y no meramente enunciativo.”*

En la Página Web del Ministerio de Medio Ambiente<sup>14</sup>, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley, se corrobora, tal como lo dispone el PEA, que un existe un “Sistema de Seguimiento”, el cual se accede a través de un ícono de acceso interno, figurado por un *banner* que exhibe el nombre: “Control de Gestión Interna”.

Del acceso a dicho portal, se observa tras ingresar con un usuario y contraseña que posee cada funcionario y la Ministro, un listado de los objetivos del PEA, con un indicador de tipo “Semáforo” a la izquierda de cada uno de ellos, que anuncia mediante los colores rojo (estado de alarma), amarillo (advertencia, permite tomar medidas correctivas) y verde (conforme a lo planificado), el estado de avance general de cada uno de ellos.

Dentro del sistema, al ingresar a un Objetivo, se despliega un listado de indicadores que representa el avance en cada Meta y acción del PEA, también con un semáforo asociado, tal como los típicos tableros de control que responden a la metodología “balanced scorecard” (por su denominación en inglés) introducidos por Norton y Kaplan (1992) en los años 90 y que fueran paulatinamente traspasados al sector público.

**Figura 6**

### Listado de Objetivos - Sistema de Seguimiento de la Gestión – MMA

The screenshot shows the web interface for the 'Sistema de seguimiento de la Gestión' (Management Monitoring System) of the Ministry of Environment (MMA). The header features the logo for the 'Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente' (Treaty for Peace Between Progress and Environment) and the 'PLAN ESTRATÉGICO DE ENERGÍA 2012-2025 San Luis'. The main navigation bar includes 'Inicio', 'ABM', 'Gestion Objetivos', 'Utilidades', 'Historial', and 'Salir'. The content area is titled 'Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente' and displays a list of objectives under the heading 'Objetivos'. The list includes:

- 1.1 Gestión por Objetivos
- 1.2 Agua: preservación y uso sustentable.
- 1.3 Aire: preservación y mejora de su calidad.
- 1.4 Biodiversidad y uso sustentable del suelo
- 1.5 Cambio Climático.
- 1.6 Gestión integral y sustentable de los Residuos.
- 1.7 Emergencias Ambientales
- 1.8 Incendios Forestales.
- 1.9 Minería e Hidrocarburos
- 1.10 Herramientas de política y gestión ambiental.

Fuente: Sistema de Seguimiento de la Gestión. Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>14</sup> [www.medioambiente.sanluis.gov.ar](http://www.medioambiente.sanluis.gov.ar)

El sistema, establece para el indicador una unidad de medida, el reto (aumento o disminución), el comportamiento (acumulativo, no acumulativo), el tipo (simple o compuesto, es decir, si se alimenta de información propia o de la conjunción de otros indicadores), la fuente de verificación del dato, el responsable del indicador (el cual permite enviar inmediatamente un correo tipificado) y los límites de tolerancia para los colores rojo, amarillo y verde.

**Figura 7**

### **Listado de indicadores de un Objetivo - Sistema de Seguimiento de la Gestión - MMA**

Ministerio de Medio Ambiente | Administrador | Administrador | [Mis Datos](#) | Version 2.4.0

Inicio ABM Gestión Objetivos Utilidades Historial Salir

**1.6 Gestionar en forma integral y sustentable de los residuos generados en la provincia con el fin de reducir los efectos negativos que tienen sobre el me**  
 Gestionar en forma integral y sustentable de los residuos generados en la provincia con el fin de reducir los efectos negativos que tienen sobre el medio ambiente y la salud de la población.  
 Responsable: Luciano Andrade  
 Componente:  
 Plan: Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente

**Indicadores**

- 1.6.1 Implementación del sistema de monitoreo de los residuos.
- 1.6.2 Incentivos jurídicos y económ. al recambio tecnológ. industrial.
- 1.6.3 Generadores/operad/transp. de resi. inspeccionados p/año.
- 1.6.4 Residuos generados resp. al año anterior.
- 1.6.5 Residuos con disposición adecuada en el territorio pcial.
- 1.6.6 Municipios con gestión RSUs adecuada.
- 1.6.7 Campañas de capac./concientización comunitaria sobre RSUs.
- 1.6.8 Acciones orientadas a la reducción y reciclado de RSUs.
- 1.6.9 Logística de recol./transp/regionalización del tratam. de RUSs.
- 1.6.10 Municip. asesorados en erradic. de basurales a cielo abierto.
- 1.6.11 Basurales erradicados.
- 1.6.12 Terrenos remediados (ex basurales a cielo abierto)

Fuente: Sistema de Seguimiento de la Gestión. Ministerio de Medio Ambiente.

Además de los reportes propios de todo sistema informático, el Sistema de Seguimiento del PEA, muestra para cada indicador, además de lo descrito en el párrafo anterior, el avance en términos cuantitativos, con sus respectivas gráficas ilustrativas y la descripción cualitativa del avance informado; donde la fuente de verificación del dato, resulta fundamental para trascender lo informado hacia el respaldo documental.

Figura 8

### Datos ilustrativos de un indicador - Sistema de Seguimiento de la Gestión – MMA



Fuente: Sistema de Seguimiento de la Gestión. Ministerio de Medio Ambiente

#### 4.2 Observaciones en cuanto al Seguimiento de Políticas

Tras corroborar la fuente de verificación del dato de los indicadores de diversos objetivos, de forma tal de comprobar la veracidad del avance demostrado por el sistema, se pudo advertir un buen nivel de certeza en cuanto a la información que devela el sistema sobre el seguimiento del PEA.

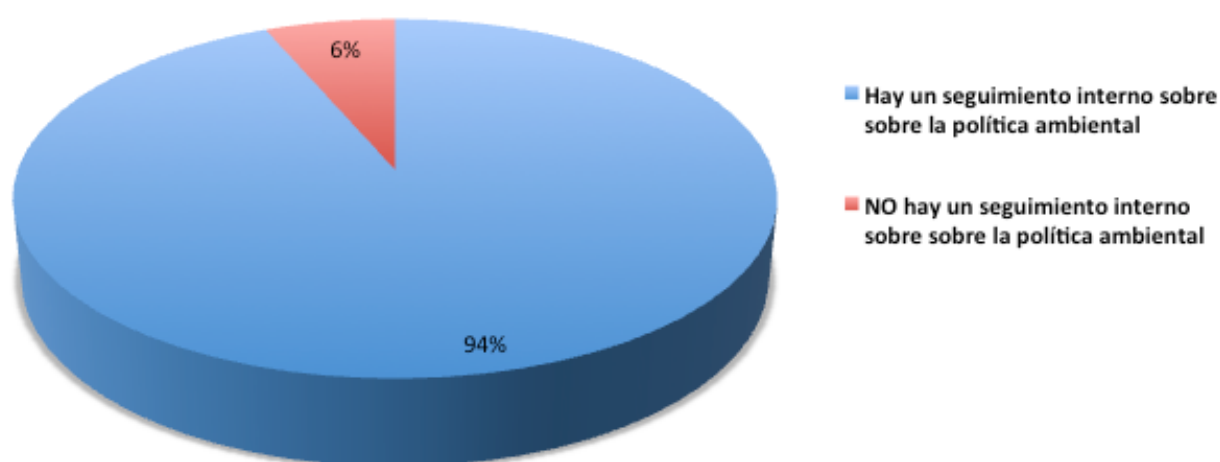
En cuanto a su uso, la Ministra de Medio Ambiente, Daiana Hissa, según la encuesta concedida el 25 de mayo de 2014, lo cataloga de indispensable, en consideración a que permite la elaboración rápida de informes solicitados por la gobernación para distintos fines y observar de forma simplificada el avance del PEA sin necesidad de solicitar reportes que requieran tiempo extra de los funcionarios del ministerio, pudiendo realizar un seguimiento del PEA de forma simplificada.

Por otra parte, en la encuesta realizada al 100% de los funcionarios que integran el Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación del PEA, se les consultó si “¿Considera que existe un seguimiento interno (dentro del Poder Ejecutivo) sobre el

avance de la política ambiental, como resultante de la promulgación del Plan Estratégico Ambiental?” a lo que 29 de los 31 funcionarios dijeron que sí existe un seguimiento interno y 2 funcionarios contestaron que no. Sobre estos últimos, uno no justificó su respuesta y el otro la justificó en cuanto a que desconoce el Sistema de Seguimiento del MMA, por haber sido recientemente nombrado en el cargo.

**Figura 9**

**Encuesta al MMA sobre la existencia de seguimiento de políticas a partir del PEA**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta al Órganos de Aplicación del PEA (Anexo I)

Es así como a partir del postulado explícito del PEA en cuanto a la necesidad de contar con un sistema de seguimiento, se comprobó su existencia a través del Tablero de Control que obra en la Web del MMA y se verificó la actualización y veracidad de los datos a través de la fuente de verificación que allí se menciona junto con el testimonio de la Ministro de Medio Ambiente y la encuesta realizada a los funcionarios de la cartera que en un 93,53% consideran que existe un seguimiento interno sobre la política ambiental de la provincia; lo que permite concluir en positivo sobre si sirvió el PEA para hacer un seguimiento de políticas, pregunta que fuera planteada en los capítulos anteriores del presente trabajo.

## **5 Alianzas y paradiplomacia**

Ante la pregunta sobre si la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) sirvió para generar alianzas, observamos las relaciones intra e inter gubernamentales y no

gubernamentales junto con la paradiplomacia que se generó a partir del Plan Estratégico Ambiental, como otra de las variables cualitativas a considerar en vista a la obtención de respuestas sobre las externalidades que pudieron devenirse de la promulgación de esta Ley, como otro punto que permita evaluar la ejecución del PEA.

En este sentido, se analizaron los convenios ocurridos durante el final del año 2009 que sean atribuibles al Plan Estratégico Ambiental (PEA), dado que si bien estaba en etapa de planificación, iba generando acciones que le son atribuibles hasta el primer semestre del 2014, fecha de corte del presente trabajo. La fuente de verificación, deviene de la información suministrada por la Oficina de Despacho del Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia (MMA), de la revisión de la normativa que respalda los convenios y la encuesta concedida por la Ministra de Medio Ambiente de la Provincia el 25 de mayo, quien ostenta el cargo desde el año 2009 a la fecha del presente trabajo y como ya se mencionara, es co-autora del Plan Estratégico.

### **5.1 Relaciones intra e inter gubernamentales y no gubernamentales**

En el marco del análisis de la información citada en el apartado anterior, se desglosa a continuación, los acuerdos y alianzas asociados al Plan Estratégico Ambiental realizados por el Gobierno Provincial, representado en la mayoría de los casos por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Dado que en el año 2009 no se generaron convenios atribuibles al PEA de relevancia, para el caso de las relaciones intra e inter gubernamentales y no gubernamentales, se inicia la enumeración a partir del año 2010.

#### **5.1.1 Año 2010**

- En abril del año 2010, se firma un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), con el objeto de cooperar institucionalmente en Programas de Protección del Ambiente y establecer mecanismos para la recolección y uso de la información de monitoreo espacial, con el fin de detectar actividades ilegales, principalmente referidas a desmontes ilegales en la Provincia (Decreto N° 1751-MMA-2010).
- En abril del 2010, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la empresa Energía de San Luis S.A.P.E.M., firman un convenio de investigación, cooperación y asistencia técnica mutua, para la implementación de un modelo de

desarrollo sustentable en el ámbito de la Provincia, considerando que se encontraba el Ministerio en medio del proceso de planificación del PEA, lo cual implicaría una retroalimentación en la temática energética que podría abordar el Plan, además de acciones conjuntas a futuro en la materia. (Decreto N° 1198-MMA-2010).

- En mayo, el MMA y la Dirección Nacional de Vialidad firman un convenio para la Construcción de Alteos, Alcantarillado, Hidráulicas y Drenaje en cercanías de la Localidad de Villa Mercedes, por inundaciones repetidas en la zona producto del surgimiento de un nuevo río consecuencia entre otras causas de la expansión de la frontera agrícola en la zona, alertado por el Ministerio durante la planificación del PEA, sobre las Rutas Nacionales N° 7 y 8.
- En junio, se lleva adelante el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Educación y Instituto Mixto de Producción Forestal Provincial (IMPROFOP) S.A.P.E.M. para llevar a cabo el proyecto emanado de la política forestal pública ya inserta en el PEA, denominado: “Es época de cosecha”, que tiene como fin, entre otros, promover las prácticas educativo ambientales, a fin de incentivar y apoyar los procesos de cambio tendientes a un desarrollo sustentable, tomar conciencia de la importancia de la forestación como mecanismo de desarrollo limpio y con ello, colaborar con la forestación pública que realiza en Gobierno Provincial.
- El 25 de junio de 2010, se firma un convenio Inter jurisdiccional para la realización de estudios de factibilidad para la construcción de azudes sobre el Río Desaguadero, firmado entre el Gobierno de la Provincia de San Luis y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Dicho proyecto, está explicitado en el PEA y cuenta con un anhelo de larga data por parte de San Luis en cuanto a recuperar los humedales de Guanacache, declarados como sitio Ramsar<sup>15</sup>, extintos por un proceso de desertificación. El objeto especificado en el convenio es verificar la factibilidad geológica, geotécnica, hidráulica y obtener la información necesaria para la elaboración del proyecto ejecutivo y la

---

<sup>15</sup> La denominación Ramsar, hace referencia a La Convención Internacional relativa a los Humedales de Importancia Internacional firmada en Ramsar, Irán, por la cual se lleva adelante una Lista de humedales de importancia internacional.

construcción de las obras necesarias. Este convenio sería luego en el año 2013 insertado en la Ley N° VII-0861-2013.

- En razón a la temática de educación ambiental prevista en el PEA, se firma en julio del 2010 un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Educación con el objeto de llevar a cabo el proyecto denominado “Conociendo Nuestra Fauna”, que tiene como fin, entre otros, promover las prácticas educativo ambientales referidas a la toma de conciencia sobre la importancia de la conservación de la Biodiversidad e instalar los valores de compromiso y solidaridad en el uso de los recursos agotables.
- Como se explicó en el apartado 3.1 del presente capítulo, la Ley N° IX-0697-2009 “Bosques Nativos de La Provincia de San Luis” si bien surge durante la planificación del PEA, es resultante de ésta. En este sentido se firmó un convenio el 21 de julio de 2010 entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación con el objeto de la implementación de un Programa Experimental de Manejo y Conservación en relación al uso de los fondos que prevé la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (Decreto N° 3751-MMA-2010).
- El 6 de septiembre de 2010 se firmó un listado de 10 principios referidos al desarrollo sustentable denominado “Decálogo de Paz entre Progreso y Medio Ambiente”, el cual resultó luego en el preámbulo de la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA). El decálogo, fue refrendado por dos grupos diferenciados de autoridades e instituciones, como un compromiso inicial de respaldo e impulso al proyecto de Ley que contendría al Plan Estratégico: uno, en representación al “derecho al progreso” y el otro, en representación al “derecho a un medio ambiente sano” en alusión al título del Plan Estratégico Ambiental: “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente”. Los firmantes fueron: el Gobernador de la Provincia como máxima autoridad del Poder Ejecutivo Provincial, la Ministra de Medio Ambiente, como autoridad de la cartera ambiental, el Jefe de Gabinete, en representación de todas las demás carteras del Ejecutivo Provincial; la Unión Industrial Argentina; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); la Federación Latinoamericana, del Caribe y España de entidades de

Tecnología de la Información; la Sociedad Rural Argentina; la Federación Agraria Argentina; la Cámara de Minería de la Provincia de San Luis; la Cámara de Industria y Producción de Villa Mercedes y la Cámara Industrial de San Luis; todos ellos, en representación del “derecho al progreso”. En representación del “derecho a un medio ambiente sano”, firmaron el decálogo: el Presidente del Consejo Federal de Medio Ambiente, la Fundación de Al Gore “The Climate Project”; la Fundación Espacios Verdes, la Fundación Centro de Estudios Ecológicos de la República Argentina; el Plan Nacional de Manejo del Fuego; la Green Building Council, la Coordinadora Internacional de Pueblos Indígenas para Derechos Humanos y, de forma simbólica, la ex Secretaria de Ambiente del Presidente Juan Domingo Perón, Yolanda Ortiz.

- El 30 de septiembre de acuerdo a la política de revalorización del Sistema de Áreas Naturales Protegidas que plantea el PEA, se firma un Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la Fundación Espacios Verdes de San Luis; con el fin de realizar educación y concientización ambiental en la Reserva Mogote Bayo, ubicada en las proximidades de Villa de Merlo, departamento Junín (Decreto N° 3756-MMA-2010).
- El 22 de octubre de 2010, se firma un convenio entre el MMA y la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana (FISAL), con el objeto de desarrollar tareas continuas de capacitación y asesoramiento durante la ejecución del Plan Estratégico Ambiental (PEA). Todo ello considerando que la FISAL es co-autora del PEA (Decreto N° 3217-MMA-2010).

### **5.1.2 Año 2011**

- El 11 de marzo del año 2011, el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), el del Campo y la Municipalidad de Luján; firmaron un convenio para la recuperación cultural, tradicional y productiva mediante la plantación de naranjos, aportando a la forestación pública prevista en PEA y a la cuestión cultural de dicha localidad, dado que los frutales fueron una característica paisajística histórica de Luján. Como parte del convenio, el Gobierno Provincial le otorga al Municipio un aporte no reintegrable, citando para ello el Plan Estratégico Ambiental.



- El 26 de mayo, el Ministerio de Medio Ambiente, firma un convenio con la Universidad de Congreso de Mendoza, a fin de que elabore a través de su Instituto de Gestión Ambiental (IGA), los estudios ambientales relacionados con la construcción de azudes niveladores para la recomposición del sitio Ramsar “Lagunas de Guanacache, Desaguadero y del Bebedero” cuyos humedales desaparecieron por un proceso de desertificación, como se mencionó anteriormente. Este convenio formó parte de la estrategia de negociación ante la longeva negativa de la Provincia de Mendoza en cuanto a permitirle a la de San Luis intervenir con obras públicas en la restauración ambiental del sitio interjurisdiccional en cuestión, lo cual se encuentra planteado en el PEA. (Decreto N° 1597-MMA-2011).
- Tal como lo prevé el capítulo Participación Ciudadana, de la Ley IX-0749-2010 “Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente. Estrategia 2010-2020” (PEA), el 01 de junio de 2011, se crea un Consejo Provincial de Medio Ambiente, lo cual fue cumplimentado mediante una Acta Acuerdo firmada entre el Ministerio de Medio Ambiente y por el otro lado el total de los intendentes de los municipios que componen la Provincia. Tiene como objeto, además de emular un cuerpo federal como el Consejo Federal de Medio Ambiente, la creación mediante resolución de comisiones de Residuos; Incendios Forestales, Cambio Climático, Biodiversidad y Áreas Protegidas; a fin de consensuar responsabilidades concurrentes entre Provincia-Municipios.
- El 1 de junio, se firma un Convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y el “Proyecto de Conservación y Rescate de Aves Rapaces (PCRAR)” para el rescate de ejemplares de la especie Águila Coronada (*Harpyhaliaetus coronatus*) la cual se encuentra en grave peligro de extinción. El convenio fue enmarcado en el “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020” Ley N° IX-0749-2010 (PEA) y en el Plan de Acción para la Conservación del Águila Coronada en la Argentina (Decreto N° 3880-MMA-2011).
- El 29 de junio, el MMA y la Fundación Bioandina Argentina, firman un convenio con el objeto de intercambiar conocimientos y capacidades para la conservación del Cóndor Andino (*Vultur gryphus*), incluido en el apéndice I de la Convención Internacional sobre el Comercio Internacional de Especies

Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, siendo el principal objetivo, la liberación de los mencionados ejemplares, de acuerdo al Objetivo 4 del PEA de Biodiversidad (Decreto N° 3086-MMA-2011).

- El 7 de julio, el Ministerio de Medio Ambiente firma el Acta Complementaria N° 31 al Convenio N° 170/94 “Acuerdo Marco de Cooperación y Asistencia Recíproca” suscripto entre el Gobierno de la Provincia de San Luis y la Universidad Nacional de San Luis; con el objeto de conformar un espacio de trabajo colaborativo para la inserción de los alumnos del último año de la Carrera de Licenciatura en Comunicación Social, para que realicen sus prácticas profesionales y de esta forma cumplir con las metas referidas difusión de la temática ambiental planteadas por el PEA.
- El 18 de julio se firma un Convenio de Colaboración entre Gobierno de la Provincia de San Luis y la empresa Kimberly Clark Argentina S.A. donde la empresa formaliza un aporte no reintegrable para ser ejecutado en el marco del Protocolo de Forestación Provincial, órgano que fue descrito en el apartado 2.1.2 y el cual surge del PEA.
- Para la ampliar la superficie de bosque nativo en territorios pertenecientes a la comunidad de la Nación Ranquel ubicada en el Sur de la Provincia de San Luis, el 17 noviembre, el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Mixto de Producción Forestal Provincial S.A.P.E.M., firman un convenio para tal fin, en concordancia con el Objetivo 4 de Biodiversidad del PEA (Decreto N° 4500-MMA-2011).
- En razón a los fondos previstos por la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, el 7 de noviembre se firma un convenio entre el MMA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, con el objeto de asignar los montos previstos en la referida Ley nacional, bajo control y auditoría de la Secretaría, como primer aporte en relación a esta Ley, cuya adhesión provincial fue derivada de la planificación del PEA como ya se mencionara en repetidas oportunidades en este capítulo. Dicho convenio fue homologado en el año 2012 por el Decreto N° 61-MMA-2012.

- Siguiendo con el proyecto de recuperar los humedales del sitio Ramsar citado en el apartado 5.1.2, el 22 de diciembre se firma un nuevo convenio interjurisdiccional bajo la figura de un Acta Complementaria al Convenio Interjurisdiccional firmado en el año 2010, entre el Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de San Luis y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Mendoza. El Objeto del mismo es la ejecución de la ansiada obra “*Construcción de dos Lagunas sobre el Sitio Ramsar Lagunas de Guanacache, Desaguadero y del Bebedero*” a fin de “*detener y evitar la erosión retrocedente que lo afecta y lograr la restauración ecológica de humedales del centro oeste del sistema Lagunas de Guanacache, Desaguadero y del Bebedero*”. Este convenio entre las dos carteras ambientales, fue homologado en el año 2012 por el Decreto N° 162-MMA-2012.

### 5.1.3 Año 2012

- El año 2012 comienza con la firma de un convenio de fecha del 08 de marzo entre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la Empresa con participación estatal del municipio de San Luis: Transpunto S.A.P.E.M. El objeto del acuerdo es en relación a la adquisición de cinco (5) colectivos ecológicos (producen parte de su energía mediante la fricción del frenado del vehículo) por parte del Gobierno Provincial a ser administrado por la Empresa, los cuales tienen una afectación específica a la Casa de Gobierno “Terrazas del Portezuelo”; en el marco de la certificación de dicho complejo administrativo, como el primer edificio público ecológico de Argentina la cual fue conseguida oportunamente, lo que se desprende de la Meta relativa a la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> del PEA (Decreto N° 481-MMA-2012).
- El 1 de junio se firma un convenio entre el MMA y la Municipalidad de El Volcán, para realizar capacitaciones de Poda de Arbolado Urbano, comprometiéndose la Municipalidad a la Creación de un Registro Municipal de Podadores. Este convenio se celebra en acuerdo al Objetivo 4 de Biodiversidad del PEA.

- El 6 de julio se firma un convenio denominado “Primera Impresión” entre el MMA, el de Inclusión Social y la Municipalidad de Quines. El objeto, que va de acuerdo al Protocolo de Forestación emanado del PEA como se explicara en el apartado 2.1.2 del presente capítulo, tiene como fin el trabajo mancomunado para el embellecimiento del ingreso de los pueblos puntanos de la mano de la forestación, ayudando a combatir el cambio climático mediante la captura de dióxido de carbono que realizan los árboles. El 8 de agosto se firma un convenio del mismo tenor con la Municipalidad de Naschel. El 6 septiembre ocurre lo mismo con la Municipalidad de Villa Mercedes y así sucesivamente, se fue realizando con el resto de las localidades.
- El 11 de septiembre se firma un convenio para la creación de un Área Protegida Privada en el sur provincial, a fin de fortalecer la conservación del Venado de las Pampas (*Ozotoceros bezoarticus celer*), en grave peligro de extinción. El convenio se suscribe entre el Gobierno Provincial, representado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Establecimiento “Antiguas Estancias Don Roberto S.A.”, a través de su apoderado. El objeto del convenio, se enmarca en las disposiciones y el espíritu de la Ley N° IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020” y en la Ley N° IX-0311-2004, de Protección del Venado o Ciervo de las Pampas.
- El 7 de noviembre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado el MMA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable la Nación, se firma el segundo de aporte de fondos previstos en la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, de acuerdo al ordenamiento realizado por la Provincia, el que emana del PEA, como ya se mencionara en el apartado anterior. El convenio fue homologado en el año 2013 mediante el Decreto N° 55-MMA-2013.
- El 11 de diciembre ante la puesta en funcionamiento de la primera planta de reciclado de la Provincia en el noreste puntano, de acuerdo al Objetivo 6, Residuos, del PEA, se firma un convenio de capacitación y formación para beneficiarios del Plan de Inclusión Social<sup>16</sup>, entre el Ministerio de Medio

---

<sup>16</sup> El Plan de Inclusión Social responde originariamente a la Ley I-0001-2004 luego incorporado a la Constitución Provincial y se refiere en grandes rasgos, a dar por parte del Estado Provincial: una solución

Ambiente (MMA) y el Ministerio de Inclusión Social. En el convenio, el Ente Administrador de Plantas de Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos dependiente del MMA, se compromete a capacitar hasta un total de 15 de beneficiarios del Plan de Inclusión Social, de las localidades de los departamentos Junín y Chacabuco, en tareas de enfardado, traslado, discriminación y disposición de materiales; proceso de selección y reciclado de residuos. Dichos beneficiarios, forman en la actualidad una cooperativa que trabaja en la referida planta de reciclado provincial.

- El 12 de diciembre, se firma el Pacto Ambiental “Cuyo + 20” entre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado por el MMA y los representantes de la Región Cuyo del Consejo Federal de Medio Ambiente: el Secretario de Ambiente de la Provincia de La Rioja; el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Mendoza y el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de San Juan. El objeto: las provincias acuerdan promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio regional posibilitando un cumplimiento uniforme, coherente y sinérgico de tratados internacionales ratificados por el Congreso de la Nación en sus jurisdicciones, incorporando en ellos la dimensión regional para una más efectiva aplicabilidad y todas las acciones necesarias conducentes a la operatividad de la legislación vigente en materia de Biodiversidad; Cambio Climático; Desertificación y Humedales. El Convenio tiene como foco principal la actuación sobre el sitio Ramsar por el cual comparten jurisdicción, mencionado en el apartado 5.1.2 y 5.1.3 del presente capítulo, adosando también a este pacto, las lecciones aportadas durante el encuentro ambiental internacional celebrado en Río de Janeiro, Brasil, ese mismo año, denominado Río + 20.

#### **5.1.4 Año 2013**

- El 5 de abril de 2013 se firma un acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y la empresa SERVING S.R.L., representada por su Apoderado, en razón al transporte de pilas y baterías en desuso cuya razón de ser y correlación

---

de trabajo de jornada reducida, entregando una contraprestación remunerativa, con un seguro de riesgo de trabajo y obra social, a todos los ciudadanos desempleados, sin límites de edad y condiciones; hasta su reinscripción laboral.

con el PEA ya fue desarrollada en el apartado 3.5 al igual que el proyecto, denominado “Plan Provincial a Toda Pila”, Decreto N° 1280-MMA -2013.

- El 26 del mismo mes, se firma un Acuerdo Marco de Cooperación entre el MMA y el Ministerio de Educación. El objeto del convenio fue establecer vínculos de complementación y cooperación en el ámbito de la promoción de la Educación Técnico Profesional y Formación Profesional, mediante la implementación de proyectos relacionados con las actividades que se desarrollan en las áreas específicas del Ministerio de Medio Ambiente, propiciando la participación de alumnos y docentes de establecimientos educativos de la Provincia, con las ofertas formativas en las especialidades “Energías Renovables” y “Sanidad Ambiental” (Decreto N° 4879-ME-2013). Este convenio se sustenta explícitamente en el convenio en las directrices sobre educación ambiental prevista en el PEA.
- El 8 de agosto se firma un convenio Marco de Disposición Final de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs) entre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado por el MMA y la empresa ECOTRONIC S.H. El objeto es la correcta disposición final de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs) generados por el Gobierno de la Provincia de San Luis, procurando de este modo detener el crecimiento y cúmulo de la contaminación que generan los aparatos eléctricos y electrónicos en desuso, en el marco del PEA (Resolución N° 3295-MHyOP-2013).
- El 7 de octubre se firma un convenio con la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana (FISAL) donde la fundación se compromete, a través de su Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación (CIDI), a prestar asesoramiento, capacitación y asistencia técnica, para la inspección de la obra pública licitada mediante Decreto N° 1786-MHyOP-2013, denominada "Parque Fotovoltaico Terrazas del Portezuelo de 1MW". (Decreto N° 8163-MHyOP-2013). Esta cuestión resulta trascendental en cuanto a que la FISAL mantiene vinculación con un de los centros más importantes de energías renovables de Europa, el CENER (Centro Nacional de Energías Renovables de España). El parque fotovoltaico es el primero que se realiza con fondos provinciales en Argentina y el segundo existente en el país. La diversificación de la matriz

energética provincial es una de las principales Metas referidas al Objetivo de Cambio Climático del PEA.

- El 28 de octubre se lleva adelante el convenio entre el Gobierno de la Provincia de San Luis, representado por el MMA y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El objeto del acuerdo, es realizar un relevamiento del potencial biomásico<sup>17</sup> en la Provincia de San Luis, comenzando por la zona rural, lo que implica un relevamiento de los productores y su tipificación, además de la identificación y selección de tecnologías apropiadas para la conversión energética del material biomásico (Decreto N° 2326-MHyOP-2014).
- El 21 de noviembre se firma el tercer convenio en relación a la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, lo que posibilita la obtención de una nueva entrega de los fondos que prevé esta Ley; lo cual fue posible gracias a las calificaciones positivas de las auditorías que durante las entregas anteriores de las rendiciones de dichos fondos fueron recibidas por el Gobierno de la Provincia de San Luis, por parte de la Jefatura de Gabinete de la Nación (Decreto N° 2097-MMA-2013). Esta Ley de presupuestos mínimos ya fue abordada en los apartados 5.1.3 y 5.1.2.

### 5.1.5 Año 2014

Durante el año 2014, como convenios asociados al PEA, considerando el corte del presente trabajo al primer semestre de 2014 sólo se registró un acuerdo firmado el 9 de mayo entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Mixto de Producción Forestal Provincial S.A.P.E.M. (IMPROFOP S.A.P.E.M.) con el objeto anual de la compra de plantines forestales en marco del Protocolo de Forestación cuya relación al PEA ya fue mencionada, conforme al Decreto N° 1898-MMA-2011.

## 5.2 Paradiplomacia

La paradiplomacia tal como se explicó en el apartado 2.6 del Capítulo III del presente trabajo, se analiza en pos de contestar el interrogante sobre si sirvió el PEA, además de

---

<sup>17</sup> El potencial biomásico hace referencia a la energía de biomasa que se obtiene del aprovechamiento de materiales pasibles de producir energía por procesos termoquímicos como la combustión.

los convenios mencionados en la sección 5.1, para generar acuerdos y alianzas, como disparadores hacia converger sobre el avance que tuvo esta Ley del Plan Estratégico en San Luis.

### **5.2.1 Año 2009**

- Como iniciativa surgida durante la etapa de planificación del PEA, el Ministerio de Medio Ambiente participó de la cumbre de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) N° 15 en Copenhague, Dinamarca, direccionada a establecer relaciones internacionales pudiendo recoger posibles aportes para el Plan Estratégico Ambiental.
- A final del año 2009, con motivo de concientizar fuertemente sobre la temática del Cambio Climático, según surge de la entrevista realizada a la Ministra de Medio Ambiente, Daiana Hissa, como parte de la planeación de la política ambiental que se ponía en marcha en la Provincia; se realizó un convenio entre el Gobierno de San Luis, representado por el Ministerio de Medio Ambiente y el ex Vicepresidente de EEUU Sr. Albert Arnold Gore (Decreto N° 3724-MMA-2009). El Objeto: la intervención del ex Vicepresidente en la realización del primer Congreso Nacional de Cambio Climático a realizarse en San Luis el día 15 de octubre de 2009, en razón a la difusión que venía realizando el ex mandatario en la materia, lo cual le valió el Premio Nobel de la Paz y cuyo discurso sería relevante para introducir la temática en el sector industrial y productivo que asistiría al congreso mientras el PEA se encontraba en etapa de planificación.

### **5.2.2 Año 2010**

- Se gestionó un fondo no reembolsable del Banco Mundial (BIRF), Préstamo BIRF N° 7520-AR entre el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento (Grupo Banco Mundial) para financiar un “Manejo Sustentable de los Recursos Naturales”. Este fondo contó con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto ARG/08/008. El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) solicitó aplicar bajo las políticas BIRF y PNUD, a fin de realizar un conjunto de capacitaciones para la sociedad civil de la Provincia de San Luis en materia de planes de manejo del bosque nativo para



potenciar la participación, y la presentación de proyectos del sector privado en el marco de Ley provincial IX-0697-2010 “Protección de Bosques Nativos de la Provincia de San Luis”.

- Se obtuvo un Fondo no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Préstamo BID 1896/OC-AR “Programas multisectoriales de Pre-inversión” a través de la Línea de Crédito Condicional AR-X1008 (CCLIP Conditional Credit Line for Investment Projects). El MMA solicitó aplicar bajo las políticas BID a fin de realizar un plan de ordenamiento ambiental del sitio Ramsar “Lagunas de Guanacache, Desaguadero y del Bebedero”, dentro del territorio de la Provincia de San Luis, en vistas a las futuras acciones tendientes a la recuperación del lugar y operativización del área actualmente afectada por la desertificación.
- El MMA participó de un fondo no reembolsable provisto por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) donde junto con la Fundación Espacios Verdes de San Luis, se realizó un plan de conservación y puesta en funcionamiento de una reserva natural provincial denominada “Mogote Bayo”, cuya titularidad dominial de las tierras fue luego donada por la Fundación Espacios Verdes al Gobierno de la Provincia de San Luis.
- Se obtuvieron fondos no reembolsables a través de exenciones impositivas nacionales, al calificar bajo las políticas del Manual de Proyectos de Naciones Unidas, a través de su oficina de servicios y proyectos (UNOPS - United Nations Office for Project Services), para el cual se creó el Proyecto UNOPS/ARG/10/R41. Para ello, el MMA solicitó ante la Cancillería realizar un proyecto que tras la caída del acuerdo de sede entre UNOPS y el Gobierno Argentino, se retomó en el año 2013 mediante un acuerdo entre la UNOPS y el PNUD, para la “Construcción de una Planta Sustentable de Reciclado y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos” para el noroeste de la Provincia de San Luis.
- Se participó de un fondo no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo, BID 1648/OC-AR a través del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, con el objeto de trabajar a través de la educación ambiental, sobre

el desarrollo de un eje tripolar coordinado de turismo ambiental, paisajístico, educativo y de conservación de biodiversidad; y el diseño y construcción del “Jardín Temático Serrano” en La Florida y con la incorporación de un Centro de Interpretación Digital en la “Reserva Natural Mogote Bayo” en “Rincón del Este” del área protegida “Parque Presidente Perón”. Además del Ministerio de Medio Ambiente participaron del proyecto la Universidad Nacional de San Luis, los Proyectos de Investigación y Desarrollo 22/Q-016 SPU-MECyT y 2-4-8702 SECyT-UNSL y la ONG Fundación Espacios Verdes. Entre las consideraciones se contemplaron explícitamente las premisas y metas del Plan Estratégico Ambiental de la Provincia.

- El Ministerio de Medio Ambiente fue parte de la cumbre de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) como respuesta a las directrices del Plan Estratégico Ambiental, en su edición 2010, COP 16, en Cancún, México; con el fin de intercambiar experiencias y establecer relaciones internacionales en materia de proyectos ambientales a fin de mantener actualizado el PEA, tal como surge de la misiva a la Cancillería Argentina donde se fundamenta la inclusión del Estado Provincial como parte de la comitiva oficial.
- Se realizó en el mes de marzo un reclamo internacional a la Convención RAMSAR en Suiza por parte del MMA de San Luis, a fin de que se pida a la Cancillería Argentina informes sobre la situación en que se encuentran los humedales del sitio Ramsar que ocupan las Lagunas de Guanacache antes citadas, ante la negativa de las jurisdicciones locales y del gobierno nacional en avanzar en la recomposición del sitio que importaba 400.000 Has. de desertificación en la Provincia de San Luis. La solicitud fue aceptada por la representante para las Américas de la Convención, quien hizo un pedido de informes a la Cancillería Argentina.
- Se obtuvo un reconocimiento de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA - ORPALC), por las políticas ambientales desarrolladas en San Luis, en particular en sobre el trabajo que venía realizando la Provincia sobre la

restauración de las Lagunas de Guanacache, resaltando la condición inter-jurisdiccional que tiene el sitio.

### 5.2.3 Año 2011

- En razón de la línea de buses ecológicos mencionados en el apartado 5.1.3 del presente capítulo, técnicos estadounidenses viajaron a San Luis y midieron durante una semana todo el recorrido de esta la línea “P”, para hacer un aprovechamiento óptimo del consumo de energía de los vehículos, de acuerdo a las pendientes y características del recorrido de la línea considerando la tecnología proveniente de TATSA S.A. Argentina, en convenio con Eaton Corporation de Estados Unidos quienes son dueños de la patente de estos buses.
- Como se hizo mención en el apartado 5.1.3 del presente capítulo, la fundación The Climate Project del Premio Nobel de la Paz, Al Gore, certificó a la nueva Casa de Gobierno de la Provincia, “Terrazas del Portezuelo” como el primer edificio público ecológico del país, atento a que cuenta con medidas de eficiencia energética, aprovechamiento del agua, forestación, transporte ecológico interno y externo, entre otras medidas de construcción sustentable.
- La Fundación Humedales (Wetlands International), destacó la importancia en la lucha contra la desertificación por parte de la Provincia de San Luis durante la firma del acuerdo inter-jurisdiccional en la localidad de Desaguadero para la construcción de azudes destinados a la recomposición del ya citado sitio Ramsar que componen los Humedales de Guanacache.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Desertificación (UNCCD) distinguió a través de su organización hospedera en Argentina, la Fundación Agreste, el compromiso en la protección del ambiente y la lucha contra la desertificación en relación a la política que llevaba adelante la provincia para la recuperación de las Lagunas de Guanacache, designadas en el año 2007 como sitio Ramsar.
- El Foro Mundial del Agua, (Global Water Partnership) reconoció a la provincia de San Luis por la “protección y el cuidado ambiental de los Recursos Hídricos provinciales”.

- La Organización Mundial por la Paz, con sede en Ginebra, Suiza; reconoció a la Provincia de San Luis en materia de Medio Ambiente Sostenible, No Proliferación Nuclear, Educación Ciudadana, Deporte y Paz, Sanidad y Trabajo, Bienestar General y Promoción de una Cultura de Paz. Además, se designó por el período de dos años a San Luis, como capital mundial por la paz 2011, entre seis finalistas: Génova (Suiza), Estocolmo (Suecia), Rajasthan (India), San José (Costa Rica) y Toronto (Canadá).
- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) reconoció los esfuerzos de la Provincia de San Luis en materia de forestación pública, a través de una nota firmada por su Director Ejecutivo en Dinamarca, Achim Steiner.
- La Provincia obtuvo un reconocimiento conjunto entre la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD) y la Fundación Agreste, en el marco de un programa que llevan adelante ambos organismos, por el compromiso de la Provincia en materia de protección del ambiente y lucha contra la desertificación.
- El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) participó nuevamente de la cumbre de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) como respuesta a las directrices del Plan Estratégico Ambiental en su edición 2011, en Durban, Sudáfrica.

#### **5.2.4 Año 2012**

- Se obtuvo un fondo no reembolsable de la Embajada de Estados Unidos a través del denominado “Fondo de las Américas” para realizar talleres de concientización pública y capacitación ambiental en responsabilidad social ambiental, el cual fue llevado adelante por la Fundación Espacios Verdes y el Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia (MMA).
- Bird Life International a través de su representante en Argentina, “Aves Argentina” reconoció a la Provincia de San Luis por las políticas de conservación en materia de ornitología.

- El MMA participó junto a una comitiva encabezada por el Gobernador de la Provincia, a la Conferencia de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas, Río+20, realizada en Río de Janeiro, que se viene practicando cada 10 años. Además de establecer contactos y relaciones internacionales en diversas temáticas del desarrollo sustentable, se trasladaron varios preceptos de Río+20 al Pacto Ambiental de Cuyo+20 mencionado en el apartado 5.1.3 del presente capítulo.
- El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) participó de la cumbre de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) en su edición del año 2012, en Doha, Qatar. Como se explicara para las ediciones anteriores, la participación de San Luis estaba direccionada a el intercambio de experiencias y a establecer relaciones internacionales en materia de proyectos ambientales a fin de mantener actualizado el PEA, tal como surge de las misivas a la cancillería argentina; donde se fundamenta la inclusión del estado provincial como parte de la comitiva oficial.

#### **5.2.5 Año 2013**

- Se obtuvo un fondo no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo, BID 1868 OC/AR, destinado al transporte de residuos de la municipalidad de La Carolina en una gestión conjunta entre el Ministerio de Medio Ambiente y el municipio.
- La orden humanitaria internacional “Caballeros de San Lázaro” en manos del Duque de Sevilla, Francisco de Borbón, de la casa de Borbón; realizó un reconocimiento a las políticas ambientales de la Provincia de San Luis y la postuló oficialmente como candidata al Premio Príncipe de Asturias en la categoría Concordia.
- El MMA participó de un viaje de capacitación agropecuario a Australia liderado por el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación (CIDI) de las fundaciones FISAL y Quántica; donde se recogieron experiencias en materia de aprovechamiento sustentable del suelo y energías renovables mediante el paso por un recorrido de diversas experiencias de aprovechamiento agropecuario sostenible, en distintas localidades de dicho país.

- La Ministra de Medio Ambiente de la Provincia, formó parte de una comitiva oficial de la Provincia a la India, donde San Luis abrió una “Casa de San Luis” destinada a fortalecer los vínculos entre ambos Estados, del cual derivaron distintas cartas de intención sobre inversión en energías renovables por parte del país asiático en la Provincia de San Luis.
- El Ministerio de Medio Ambiente participó de la cumbre de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) como respuesta a las directrices del Plan Estratégico Ambiental en su edición 2013, en Varsovia, Polonia.

### 5.2.6 Año 2014

- Se obtuvo un fondo no reembolsable del Banco Mundial, Préstamo BIRF 7362-AR, a ser ejecutados por la Secretaría de Ambiente de la Nación, para realizar los estudios sociales y de pre-factibilidad para la construcción de una planta de reciclado de residuos sólidos urbanos para el departamento Pedernera de la Provincia de San Luis.
- Se ejecutó un fondo no reembolsable del sistema de Naciones Unidas para realizar una diagnóstico en vista a la elaboración de un ordenamiento ambiental del área natural protegida “Sierras Centras San Luis” bajo la denominación “Proyecto: GIF SOUTH/00059041”.
- La Fundación Wetlands Internacional Latinoamérica y el Caribe – Miembro de la UICN – reconoció nuevamente el Proyecto de Restauración del Sitio Ramsar Guanacache, del Desaguadero y del Bebedero que lleva adelante el Gobierno de la Provincia de San Luis.
- La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Secretaría de la Convención de Lucha contra la Desertificación, publicó un estudio nacional realizado por el Instituto de Estudios Ambientales, Sociales y Resolución de Conflictos de la Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales de la Universidad de Morón y la Fundación Agreste, que posiciona a San Luis como la Provincia que presenta los mejores indicadores ambientales del país.

### **5.3 Observaciones sobre Alianzas y paradiplomacia**

Analizando las observaciones sobre los convenios y alianzas relacionadas o emanados del Plan Estratégico Ambiental (PEA), se observaron 44 convenios de relevancia; si bien el análisis fue profundo y con amplia apertura por parte de la Oficina de Despacho del MMA, no implica que estos sean los únicos atribuibles al PEA. De lo analizado de cada convenio, se observan políticas trascendentales relativas a la concreción de Metas y acciones directas del Plan Estratégico Ambiental, las cuales son citadas en sus contenidos o fundadas en ellas.

La relevancia sobre las políticas se ve demostrada en las temáticas que abordan los acuerdos que están planteadas en el PEA.

En este sentido, sobresale la recomposición de la desertificación de más de 400.000 Has. en el centro oeste y noroeste puntano, gracias a diversos convenios y a acuerdos inter-jurisdiccionales que compusieron la relaciones truncadas entre Mendoza y San Luis en la temática; dada la intervención necesaria sobre el río Desaguadero que divide el límite entre ambas provincias; la construcción del segundo parque fotovoltaico de Argentina (primero con fondos provinciales); la obtención de fondos federales relativos a la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, de la cual San Luis fue de las tres primeras provincias en cumplir con los requisitos y acceder a los fondos y luego ser caracterizada como ejemplar en el año 2013 por la Secretaría de Ambiente de la Nación y las ONG's ambientalistas más relevantes de Argentina como Greenpeace, FARM y la Fundación Vida Silvestre (Fundación Vida Silvestre, 2013).

A su vez desde la paradiplomacia, en el tiempo de tres años, se obtuvieron ocho fondos no reembolsables ajustados a los lineamientos de los organismos de desarrollo y financiamiento externo, donde el PEA fue parte de la justificación para obtener la elegibilidad, en un contexto provincial que condiciona la consecución de estos fondos no reembolsables, debido a la política provincial de no contraer deuda externa.

La fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana de la Provincia de San Luis, publicó un estudio en la revista TIP sobre Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (2012) "Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente: Dimensión Internacional de la Política Ambiental de la Provincia de San Luis" donde concluye

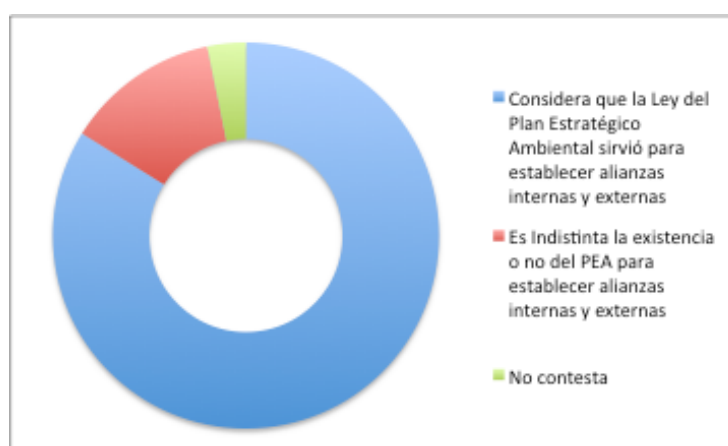
entre otras cuestiones que *“El perfil de gestión resultante (Ministerio de Medio Ambiente) ha delineado una paradiplomacia muy activa, nueva y diversificada tanto temática como institucionalmente, ya que el ministerio mencionado desarrolla la proyección exterior por su propia cuenta, sin existir en la provincia un organismo centralizado de relaciones exteriores.*

De ello, hay que destacar a su vez, que las acciones observadas tienen una vinculación al PEA como impulsor de las mismas, lo que abona hacia una respuesta en positivo sobre si la Ley del Plan Estratégico Ambiental, sirvió para establecer alianzas y movilizar actores.

Es de destacar que durante la planificación y posterior sanción parlamentaria del Plan Estratégico Ambiental, se obtuvieron 34 reconocimientos a diversos aspectos de la política ambiental de la Provincia, de los cuales 14 son de organizaciones internacionales dedicadas a la temática.

A su vez, en una encuesta realizada al total de los funcionarios que componen el Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación de la Ley bajo estudio (Anexo I del presente trabajo), ante la pregunta sobre si considera que la Ley del Plan Estratégico Ambiental sirvió para establecer alianzas internas y externas para la solución de problemáticas que así lo ameritan: el 83,87% contestó que sí (26 funcionarios), al 12,9% (4 funcionarios) le resultó indistinto y 1 funcionario se abstuvo de contestar (3,23%).

**Figura 9**  
**Encuesta al MMA sobre la existencia de alianzas internas y externas**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta al Órgano de Aplicación del PEA



## 6. Evaluaciones internas y externas

Como se desarrolló en el apartado 2.4 del Capítulo III, existen evaluaciones internas y externas al Poder Ejecutivo sobre la política ambiental, a ser analizadas con el fin de obtener una aproximación en cuanto al grado de ejecución del PEA.

### 6.1 Evaluación interna

Sobre esta cuestión, se destaca el informe interno del Ministerio de Medio Ambiente “Indicadores Ambientales de Seguimiento. Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente” (2014), que mide tres años y medio, tomando como punto de inicio, la sanción de la Ley del Plan Maestro Ambiental: 24 de noviembre de 2010. Este informe responde al Art. 6 de dicha Ley, que bajo el título “Monitoreo y Revisión del Plan Maestro” dispone que se deberán *“realizar mediciones periódicas sobre la evolución del Tratado de Paz (PEA)...”* que permita *“...conocer los resultados que se obtienen a medida que se ejecutan las políticas previstas en el mismo. Para su funcionamiento se construyeron una serie de Indicadores, los que miden la evolución del Plan Maestro .*

Estos indicadores que menciona el artículo 6, están especificados en el último capítulo del tomo I del Anexo I de la Ley IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020” (PEA). De dicho plexo normativo, se observa un total de 120 indicadores que es coincidente con el número de indicadores que analiza el informe en cuestión.

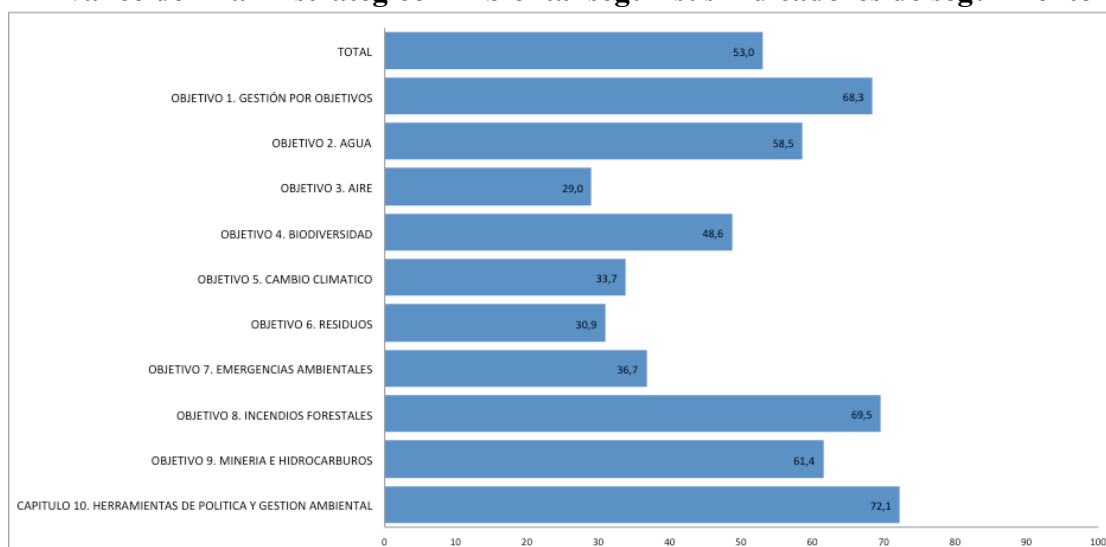
En cuanto a su medición, se sustenta cada resultado de avance, con una fuente de verificación del dato, pasible de ser consultada, la cual coincide con la fuente establecida en el Sistema de Seguimiento de la Gestión, analizado en el apartado 4 del presente capítulo.

Los resultados de cada indicador son expresados en porcentaje de avance; transformados, según reza el informe, en función de las metas fijadas al inicio de la planificación y las acciones llevadas a cabo, con el fin de unificar los indicadores y poder calcular el grado de cumplimiento de los objetivos macro del PEA.

De dicho Informe surgen los siguientes resultados:

Figura 10

### Avance del Plan Estratégico Ambiental según sus indicadores de seguimiento



Fuente: elaboración propia en base al Informe interno “Indicadores Ambientales de Seguimiento. Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente”, 2014, Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de la Provincia de San Luis.

Del cruzamiento del informe con la normativa señalada en el apartado 3, los convenios que surgen del apartado 5 y las leyes de presupuesto del apartado 2.2 del presente capítulo; se comprueba un grado suficiente de correlación entre la fuente de verificación del dato y la información suministrada por el informe sobre los avances de los indicadores de seguimiento del PEA.

Así, surge como una aproximación sobre el avance del PEA en base a los promedios de los 10 objetivos macro que conforman el Plan en un 52,96%. Esto resulta positivo en base al tiempo transcurrido desde la sanción del PEA (noviembre de 2010) hasta el primer semestre de 2014, fecha de corte del presente trabajo ya que de un análisis lineal, se podría esperar como un avance positivo, un promedio del 35%, considerando los 3,5 años transcurridos desde la fecha de sanción del PEA, con lo que el 52,96% de avance demostrado, satisface dicha expectativa y la supera.

Del visado del avance por objetivo, se observa que el valor mínimo está signado por el Objetivo Aire, que es de un 29%, lo cual no obstante, es cercano al primer tercio transcurrido de la vigencia del PEA.

Ante la revisión del informe del MMA sobre la razón de este punto promedio más bajo del PEA, es trascendental, observando los indicadores que promedian este objetivo, el

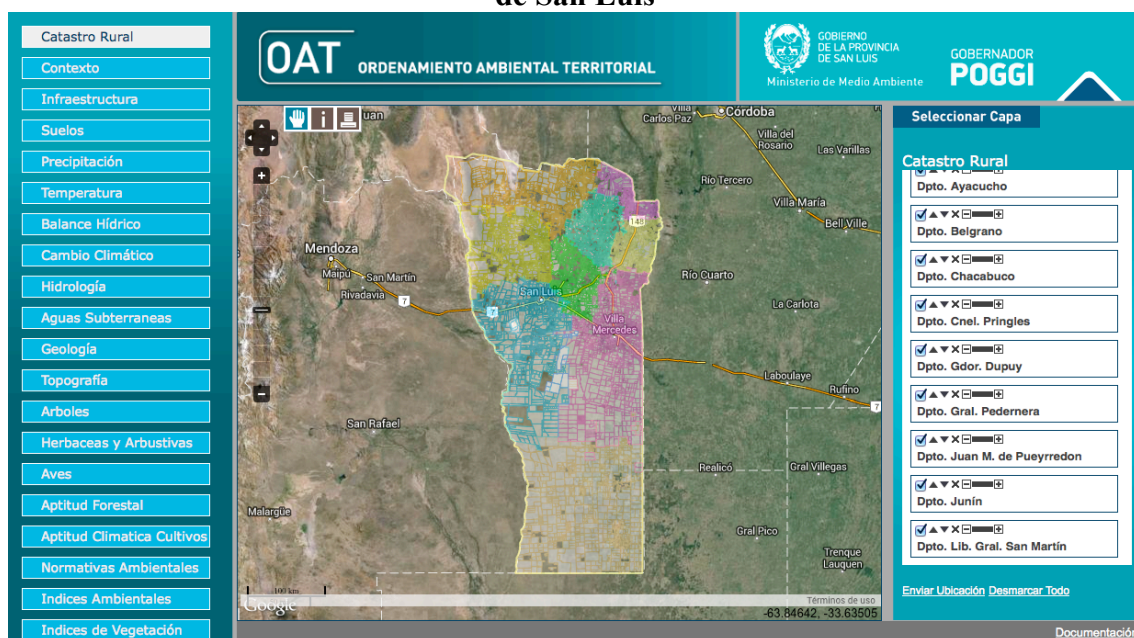
no haber concluido la normativa sobre regulación de emisiones gaseosas, partículas en suspensión y olores que establece el PEA, en razón de establecer valores permitidos de parámetros críticos en la Provincia.

El punto máximo lo ostenta el objetivo “Herramientas de Política y Gestión Ambiental” que se explica fundamentalmente en la producción de normativa por parte del MMA, la cual está principalmente ligada a este objetivo y la realización del Ordenamiento Digital Ambiental, como una de sus Metas principales, lo cual fue un trabajo realizado en conjunto con el INTA y está disponible a la comunidad a través del portal Web del MMA<sup>18</sup>.

Dicho trabajo es de destacar, dado que allí se aglomeran todos los estudios ambientales de la provincia de San Luis, bajo un sistema de consulta amigable para diversos fines y es muy valorado por los usuarios, según la consulta realizada al Jefe de Programa de Biodiversidad del MMA, Jorge Heider, el 26 de mayo de 2014.

**Figura 11**

### Captura de imagen ilustrativa del Ordenamiento Ambiental Digital de la Provincia de San Luis



Fuente: Ordenamiento Ambiental Territorial publicado en el Portal Web el Ministerio de Medio Ambiente ([www.medioambiente.gov.ar](http://www.medioambiente.gov.ar))

<sup>18</sup> [www.medioambiente.sanluis.gov.ar](http://www.medioambiente.sanluis.gov.ar)

## 6.2 Análisis de evaluaciones externas

Además del cruzamiento de los apartados citados de este capítulo con el informe interno como forma de corroborar el significativo avance del PEA allí expuesto, también es dable sustentar indirectamente dichos valores, con dos informes fundamentales al respecto. El primero, es un trabajo publicado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) en el año 2013, donde se compara en materia ambiental a los 511 departamentos que componen la Argentina y el publicado en el año 2014 por la Secretaría de las Naciones Unidas contra la Desertificación, sobre un estudio nacional del Instituto de Estudios Ambientales, Sociales y de Resolución de Conflictos de la Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales de la Universidad de Morón y la Fundación Agreste, que compara en materia de medio ambiente a las provincias argentinas.

El estudio publicado por el CONICET, desarrollado por los investigadores Guillermo Velázquez y Juan Pablo Celemín, denominado “La Calidad Ambiental en La Argentina. Análisis regional y departamental”, editado en el 2013 con un corte al 2010 y luego actualizado al 2013, ubica al Departamento Junín de la provincia de San Luis, como el de mejor índice de calidad ambiental del país. Este primer lugar resulta relevante, en consideración que dicho departamento representa la tercera concentración urbana de la provincia y la primera en cuanto a la diversidad biológica de la Provincia. De dicho estudio, surge también, que el Departamento Juan Martín de Pueyrredón, que incluye la capital de la Provincia y el “Gran San Luis”, primera concentración urbana de la provincia, se posiciona en el séptimo lugar de los 511 departamento que componen la Argentina (para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se hizo la medición por Comunas y para la Provincia de Buenos Aires por Partido, como unidades espaciales de tercer orden equivalentes a los departamentos de las provincias).

La coincidencia que se destaca en este informe sobre los 2 departamentos puntanos destacados, es la presencia de “recursos recreativos de base natural” (CONICET; 2013:128), lo cual es coincidente con el Objetivo 4 de Biodiversidad del PEA, en particular con la Meta “Revalorizar el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia”. En dicha Meta se menciona como las tres acciones necesarias para operar el Sistema de Áreas Naturales Provincial: la zonificación, la categorización del Área y la elaboración de un Plan de Manejo del sitio.

En este sentido, según surge de la información relevada en el sistema de seguimiento analizado en el apartado 4 del presente capítulo, corroborado *in situ* mediante la visión ocular sobre el cumplimiento de las tres acciones enunciadas, las cuales obran a su vez en los referidos estudios citados como fuente de verificación del dato; a la fecha de cierre del presente trabajo, se hicieron operativas diez áreas naturales protegidas con su zonificación, categorización y plan de manejo. Estas áreas naturales protegidas se ubican principalmente dentro y en zonas aledañas al Departamento Junín principalmente, y también al Departamento Pueyrredón; ambos destacados por el estudio del CONICET. A su vez, este avance en la operativización (esta palabra no existe) de las áreas protegidas, fue observado en la revista N° 4 de la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana, de la Provincia de San Luis, en su artículo “Avances en la Configuración del Sistema de Áreas Naturales Protegidas” donde se concluye: “*Significativos avances se registran en el desarrollo de la zonificación de muchas de ellas* (en referencias a las áreas protegidas), *en la categorización o re-categorización, incluso contando a la fecha con el plan de manejo integral*” (FISAL, 2013: 8).

En cuanto al segundo informe destacado, publicado en formato digital por la secretaría permanente de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación con sede en Bonn, Alemania; realizado por el oportunamente citado Instituto Argentino, al cual se puede acceder mediante el portal Web de esta secretaría de Naciones Unidas; él mismo realiza un ranking de provincias en medio ambiente, en donde evalúa esta temática acotándola a las competencias inherentes a las jurisdicciones provinciales.

Es así que según este segundo estudio, la Provincia de San Luis, lidera el Ranking en el cual figura con el mayor puntaje; 20,92; más de 10 puntos sobre la provincia que lo secunda, que tiene 10,6. El estudio que se divide en 3 dimensiones: Cambio Climático, Biodiversidad y Gestión Ambiental, destaca entre las características sobresaliente de San Luis, “*el desarrollo del Inventario de Gases de Efecto Invernadero (GEI)*” (IEASRC, 2014:8) en materia de Cambio Climático. Este estudio de los gases GEI, lo realizó el MMA, en cumplimiento del Objetivo 5 del PEA, Cambio Climático, el que especifica como una de sus Metas: “Contar con información y capacidad técnica para enfrentar los Efectos del Cambio Climático”, en la cual establece como acción puntual: la “*elaboración de su inventario de gases de efecto invernadero (GEI’s), herramienta*

fundamental para la toma de decisiones...”.

En la dimensión “Biodiversidad” del estudio, se destaca *“el crecimiento sostenido que han presentado las provincias de San Luis entre 2010 y 2012 en cuanto a la presentación de planes para la conservación y manejo de los bosques”* y la *“conservación del humedal de Río Desaguadero, Lagunas de Guanacache (...) Este complejo y frágil ecosistema, integrado a los humedales internacionales de la Convención Ramsar, abarca cerca de 1 millón de hectáreas en una zona desértica.”* (IEASRC, 2014:13). Ambas cuestiones, fueron ampliamente desarrolladas en cuanto a su vinculación explícita con el PEA en distintos apartados del presente capítulo.

En la dimensión Gestión Ambiental, el informe destaca entre otras cuestiones que *“la provincia de San Luis ha presentado un avance único a partir de la construcción participativa de un Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente que trasciende a los gobiernos debido a que es Ley Provincial”* (IEASRC, 2014:14) en referencia explícita al título del Plan Estratégico Ambiental.

### **6.3 Observaciones sobre las evaluaciones internas y externas**

Del análisis de la evaluación interna mencionada, cuya información fue corroborada mediante la comprobación documental de la fuente de verificación del dato que cita el informe; la cual es de fácil acceso a través del sistema de expedientes digitales de la provincia y su cruzamiento con la legislación producida, en concordancia a lo observado sobre las alianzas intra e inter gubernamentales y la paradiplomacia; se puede aseverar un alto grado de factibilidad en cuanto al avance promedio que allí figura, el cual como se explicó, supera las expectativas, dado que informa un 52,96%, eliminado los puntos de dispersión del promedio, lo que supera ampliamente un valor esperado del 35%, dado los 3,5 años transcurridos desde la sanción del PEA.

En cuanto al análisis de las dos evaluaciones externas destacadas, que posicionan a la Provincia en comparativa subnacional, se encontró una correlación en lo allí expuesto con los lineamientos del PEA, no sólo por estar enunciado en el Plan, sino también, por el cruzamiento con los apartados anteriores del presente capítulo en cuanto a convenios, normativa producida, alianzas generadas y los reconocimientos nacionales e internacionales en distintas temáticas que dichos informes destacan.

Es así, que acotándonos a la información relevada, se estaría frente a un nivel de avance positivo entre lo planificado vs. lo ejecutado sobre las Metas que plantea la Ley del Plan Estratégico Ambiental.

## **7 Legislar la planificación**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos define como ley “*la norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados partes para la formación de las leyes*” (Gordillo, 2013:164).

Balbín (2010), reconoce que el Poder Ejecutivo delinea diversas políticas públicas con normativas como Decretos de Necesidad y Urgencia y a través de distintas acciones articuladas con basamento en normas, decretos o resoluciones que exceden cuestiones operativas y otras sin sustento normativo específico, como también lo viene realizando en un nivel acotado a través de distintos fallos, el Poder Judicial. No obstante, explica que por excelencia, debería ser el Poder Legislativo el encargado de tratar las políticas públicas en el marco del derecho argentino.

Como se desarrolló en el marco teórico expuesto en los apartados 3.5 y 3.6 del Capítulo II del presente trabajo, si bien allí se mencionan algunos antecedentes aislados en Argentina sobre Planificación Estratégica con fuerza de Ley, ésta no es una práctica habitual según las revisiones realizadas, confirmadas a través de las consultas específicas hechas al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, en relación a Latinoamérica en general y, la realizada a la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR) de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública en cuanto a Argentina en particular; quienes confirman esta atipicidad de legislar la planificación, en referencia a los pasos generales que sigue un Plan Estratégico en el sector público, signado a su vez, como único caso a nivel nacional en referencia a una política pública ambiental, en la consulta realizada al Consejo Federal de Medio Ambiente.

En este apartado, se vuelcan las observaciones efectuadas sobre nivel de incidencia en cuanto a legislar la Planificación Estratégica en general y las particularidades hacia el PEA por estar sustentado en una Ley, a través de las encuestas semi-estructuradas, consultas y entrevistas realizadas.

A continuación se exponen los resultados que surgen de una encuesta realizada a los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente del Poder Ejecutivo provincial, como Autoridad de Aplicación de la Ley IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020” (PEA); la entrevista realizada a la Ministra de Medio Ambiente de la Provincia concedida el 25 de mayo del 2014, quien se inició en el cargo antes de la sanción de la Ley en cuestión y prosiguió en el puesto tras el cambio de Gobierno en diciembre de 2011 hasta la actualidad; la visión de uno de los miembros Superior Tribunal de Justicia del Poder Judicial, como órgano responsable de bregar por el cumplimiento de las leyes vigentes; la encuesta efectuada a los miembros del Poder legislativo bicameral; la óptica sobre la temática de uno de los cinco vocales del Tribunal de Cuentas de la Provincia; las instituciones integrantes de la sociedad civil alcanzados por esta Ley (ambientales, productivas, académicas y asociación de profesionales) y los intendentes y ediles de las localidades que representan hasta el 80 % de la población de la Provincia como receptores de sus disposiciones.

### **7.1 Funcionarios del Órgano de Aplicación de la Ley del PEA**

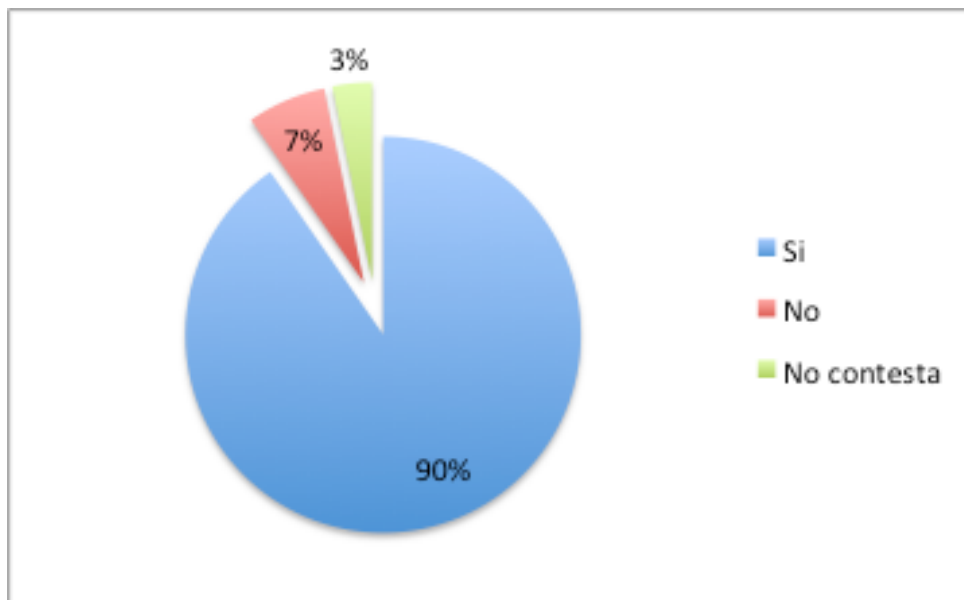
De la encuesta efectuada durante el primer semestre de 2014 al 100% de los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), incluido el Ente Desconcentrado Administrador de Plantas Regionales de Reciclado, Tratamiento y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente del MMA; (31 funcionarios en total) surge lo siguiente:

Ante la pregunta de si los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley, se obtuvo que el 90% de los encuestados contestó por la afirmativa.



**Figura 12**

**Consulta sobre si es necesario legislar la planificación al órgano de aplicación del PEA**

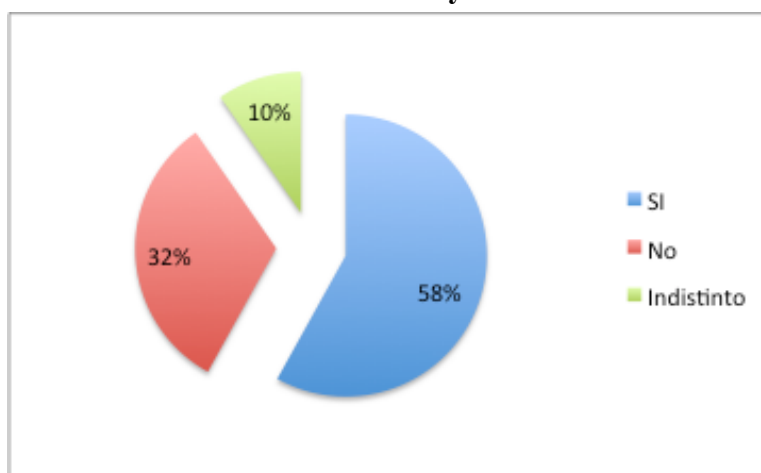


Fuente: elaboración propia en base a encuesta al Órganos de Aplicación del PEA

En cuanto a si lo condiciona o no la Ley del PEA la formulación de nuevos proyectos o iniciativas ambientales, el 58% de los funcionarios contestó que sí.

**Figura 13**

**Consulta sobre si condiciona o no la Ley del PEA la formulación de nuevos proyectos o iniciativas ambientales a los funcionarios del órgano de aplicación de dicha Ley**



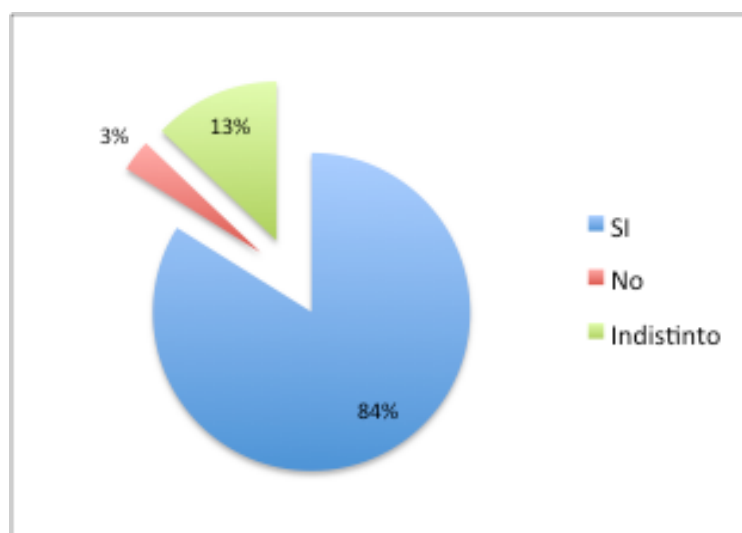
Fuente: elaboración propia en base a encuesta al Órganos de Aplicación del PEA

Los funcionarios que contestaron en forma negativa, aclaran en su mayoría, que su respuesta se funda en una concepción de entender a la Ley del PEA como una Ley marco, quedando la palabra “condicionamiento” como ambigua; cuestión que puede verse aclarada si se observan los resultado de la pregunta 7 de la misma encuesta (anexo I), sobre si considera que la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aportó al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo.

De esta consulta se observa que el 84% del total de los funcionarios que componen el órgano de aplicación de la Ley del PEA consideran que la promulgación por Ley el Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo, lo cual refuerza la posible interpretación ambigua ante la pregunta analizada anteriormente en cuanto a la expresión “condicionamiento” antes referida.

**Figura 14**

**Consulta al Órgano de Aplicación sobre si la promulgación por Ley del Plan Estratégico aportó al cumplimiento del mismo**

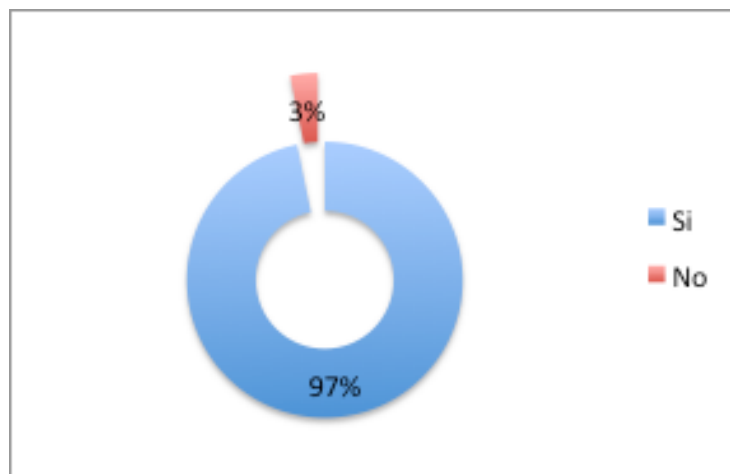


Fuente: elaboración propia en base a encuesta al Órganos de Aplicación del PEA

Contestada la pregunta sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial, el 97% opinó en positivo. Solo 1 funcionario (3%), contestó en negativo.

Figura 15

**Consulta al Órgano de Aplicación sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta al Organos de Aplicación del PEA

## 7.2 Poder Legislativo

La Legislatura de la Provincia de San Luis es bicameral y está compuesta por 9 senadores en representación de cada Departamento provincial y 43 diputados los que son electos en proporción a la población censada de cada departamento.

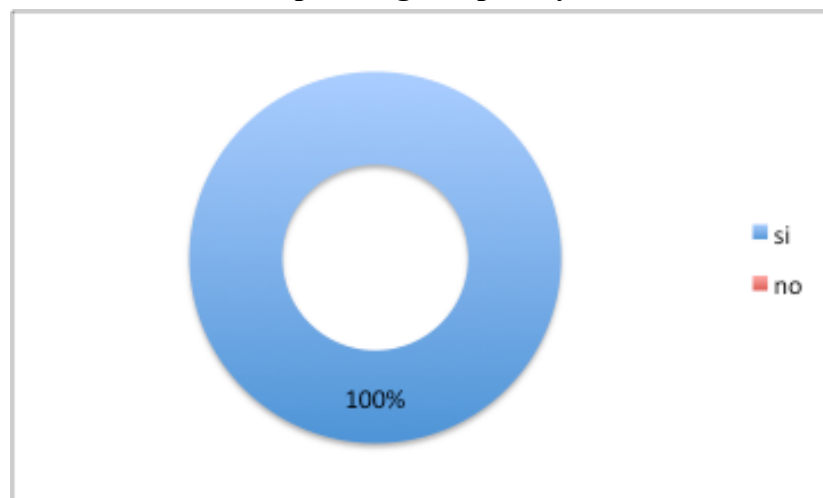
### 7.2.1 Cámara de Senadores

De la Cámara de Senadores se encuestó durante el primer semestre de 2014, a 5 de los 9 senadores, lo que representa el 60% de cuerpo: María Angélica Torrontegui del departamento Juan Martín de Pueyrredón, Víctor Hugo Alcaraz del departamento Ayacucho, Maximiliano Germán Frontera del departamento Pederñera, Amelia Mabel Leyes del departamento Belgrano, Pablo Ernesto Garro del departamento San Martín. Territorialmente los senadores que accedieron a contestar la encuesta, representan el 80% de la población de la Provincia.

El total de la cámara está compuesta por senadores que responden a la alianza Compromiso Federal, la cual gobierna actualmente la Provincia. De la tabulación de las encuestas se obtuvieron los siguientes resultados en cuanto a las preguntas relativas a legislar la planificación. Ante la pregunta sobre si todos los Planes Estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley, el 100% contestó en positivo:

**Figura 16**

**Consulta a la Cámara de Senadores sobre si los Plan Estratégicos deben promulgarse por ley**

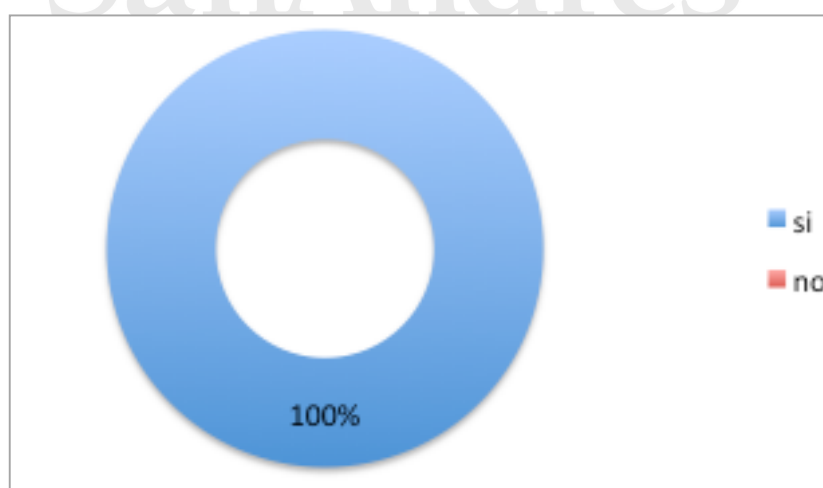


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Senadores

Sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial, el 100% también contestó en positivo.

**Figura 17**

**Consulta a la Cámara de Senadores sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo**

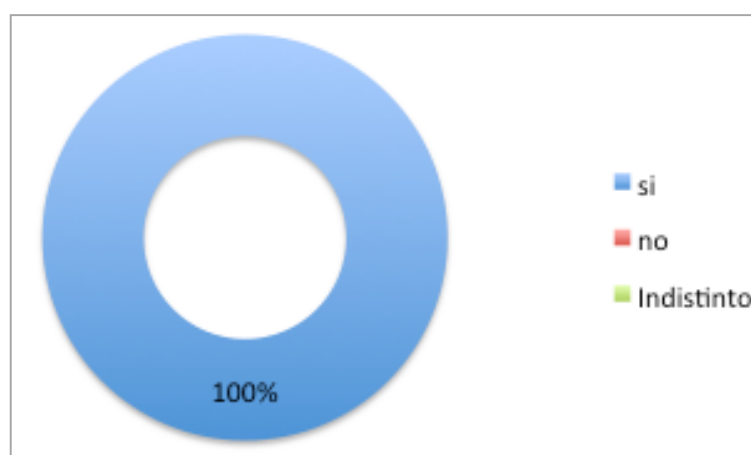


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Senadores

En cuanto a si se considera que la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo, el 100% contestó también en positivo.

**Figura 18**

**Consulta a la Cámara de Senadores sobre si la Ley del PEA aporta al cumplimiento del mismo**

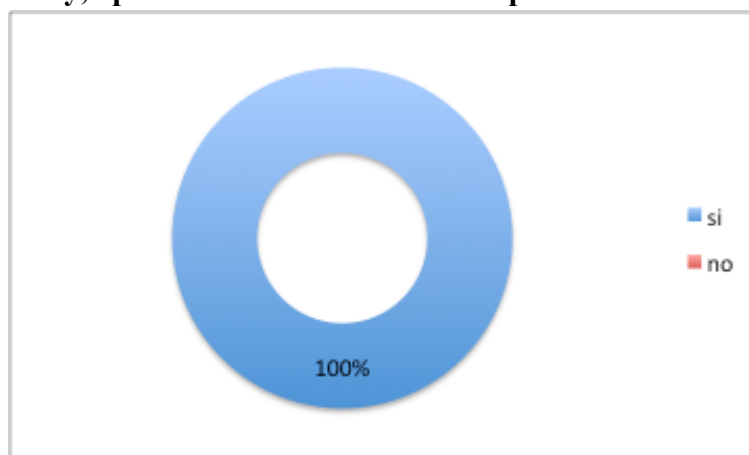


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Senadores

Sobre el hecho de que el Plan fuera aprobado por Ley, aportó en alguna medida a la continuidad de las políticas ambientales en consideración a que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011, el 100% contestó en positivo.

**Figura 19**

**Consulta a la Cámara de Senadores sobre si el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley, aportó a la continuidad de las políticas ambientales**

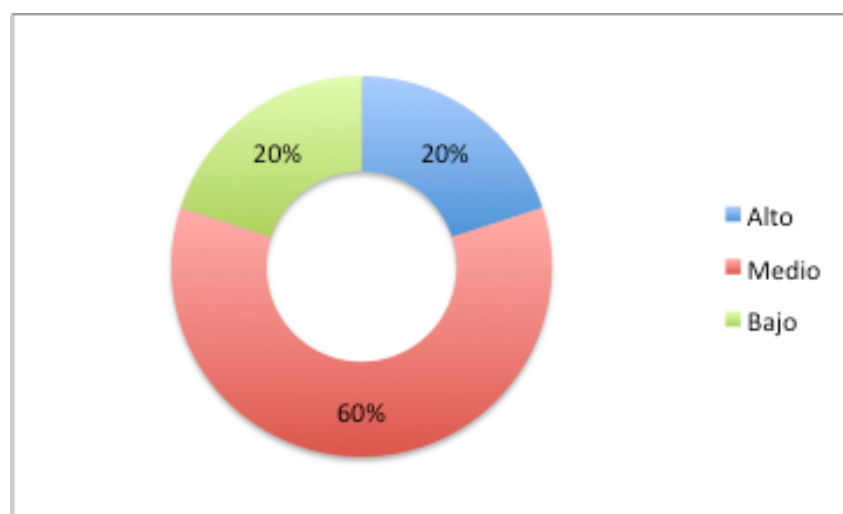


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Senadores

No obstante, en la pregunta 6 de la misma encuesta (Anexo II), se solicita para aquellos senadores que contestaron que sí a la pregunta anterior, calificar el aporte a la continuidad por parte de la Ley en un nivel alto, medio o bajo; sobre lo cual, se obtuvo por resultado, que el 60% califica el aporte como Medio, el 20 % como Alto y el restante 20% como bajo.

**Figura 20**

**Consulta a la Cámara de Senadores sobre el grado de aporte por parte de la Ley a la continuidad de las políticas ambientales frente al cambio de gobierno**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Senadores

En razón al análisis de la encuestas, surge que, si bien los senadores consideran en un 100% que se debe legislar la planificación y que la misma aportó al federalismo; en cuanto a la continuidad de las políticas que contienen la planificación considerando el cambio de gobierno, el 60% lo califica como un aporte medio. Esto se debe a que si bien se reconoce el aporte de legislar el Plan Estratégico Ambiental, en lo referido a la continuidad de gobierno, destacan los senadores que, la prevalencia del partido justicialista como el eje troncal y sus gobernantes desde 1983 a la fecha en cuanto a su capacidad de mantener las políticas públicas a largo plazo, son también un hecho relevante que explica la continuidad; cuestión que será abordada más adelante en el presente capítulo.

### 7.2.2 Cámara de Diputados

En cuanto a la cámara de diputados, de los 43 diputados que la componen, 25 se corresponde con una alianza de partidos que acompaña al oficialismo mientras que 18 Diputados representan a la oposición.

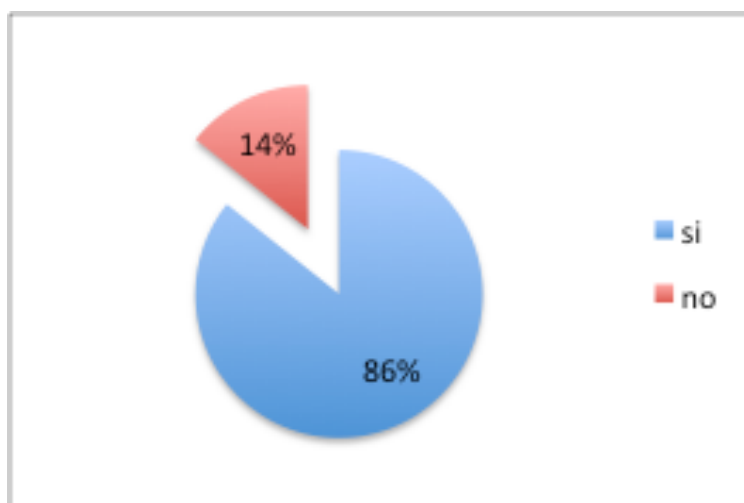
Durante el primer semestre de 2014 se encuestaron a 21 diputados lo cual resulta una muestra representativa en relación a los departamentos que representan y los partidos políticos, según se enumera a continuación:

- 12 pertenecientes al partido justicialista: Graciela Mazzarino, Graciela Corvalan y Luis Marcos Martínez del departamento Juan Martín de Pueyrredon; Ramón Alfredo Domínguez, Marcos Cuello, Joaquín Juan Surroca y Lydia Ivonne Ruiz de Miranda del departamento Pedernera; Ana Dolly Glellet y Rubén Darío Jurado del departamento Ayacucho; Marcela Edith Renau y Alberto Fabián Cuello del departamento Vicente Dupuy y Rosa Beatriz del Valle Calderón del departamento Belgrano.
- 3 del Frente Progresista, Cívico y Social: Alejandro Cacace, Raúl Laborda Ibarra y Fidel Ricardo Haddad del departamento Juan Martín de Pueyrredón.
- 2 del Frente para la Victoria: José Antonio Giraud del departamento Pedernera y Juan Ezequiel Apendino del departamento Ayacucho.
- 2 del Partido Unión y Libertad: Héctor Hernández del departamento San Martín y Norma Lidia Villegas Durán del departamento Belgrano.
- 1 del Movimiento Popular Malvinense: Alberto Magallanes del departamento Pedernera.
- 1 del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID): Demetrio Augusto Alume del departamento Ayacucho.

De dichas encuestas surgen los siguientes resultados: en cuanto a la pregunta sobre si los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley, el 86% contestó que sí:

Figura 21

**Consulta a la Cámara de Diputados sobre si los Plan Estratégicos deben promulgarse por ley**



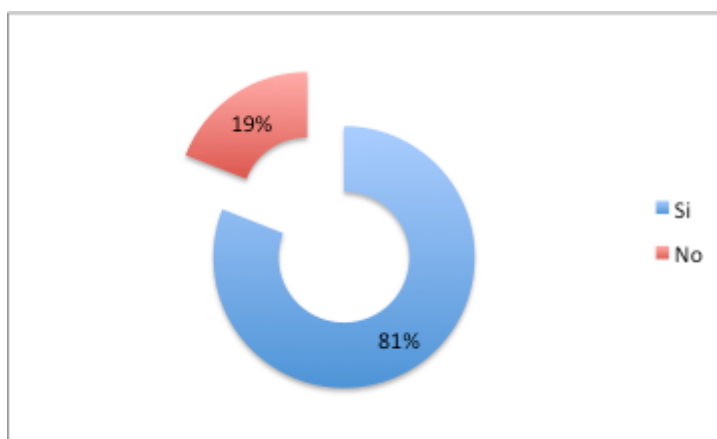
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Diputados

Ante la pregunta en cuanto a si se cree que el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial, el 81% de los diputados encuestados contestó en positivo.

Sobre si se considera que la promulgación por Ley del PEA aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo, el 71% contestó en positivo.

Figura 22

**Consulta a la Cámara de Diputados sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo**

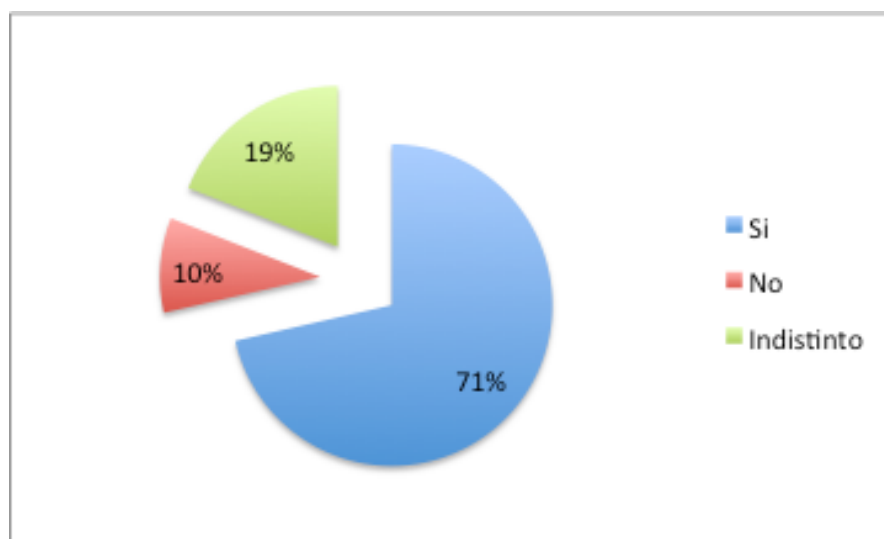


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Diputados



Figura 23

**Consulta a la Cámara de Diputados sobre si la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo**

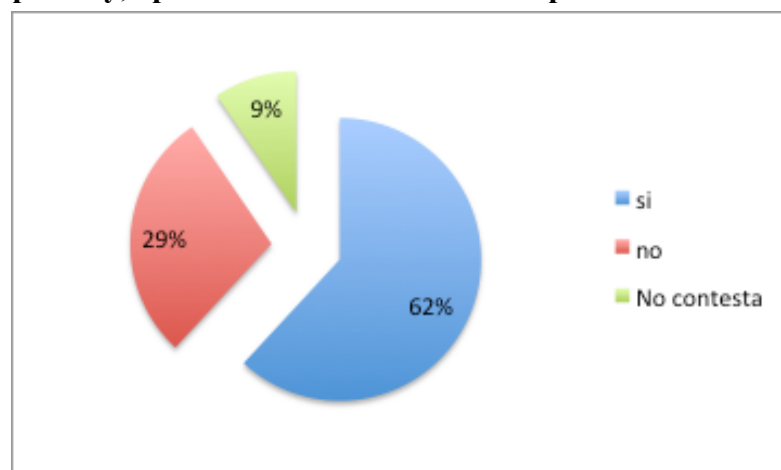


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Diputados

Ante la consulta sobre si el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley, aportó a la continuidad de las políticas ambientales considerando que hubo un traspaso de gobierno, el 62% contestó en positivo.

Figura 24

**Consulta a la Cámara de Diputados sobre si el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley, aportó a la continuidad de las políticas ambientales**



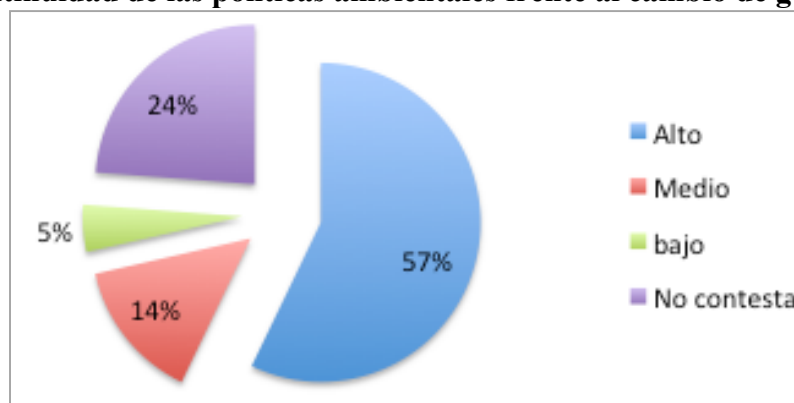
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Diputados

A la hora de calificar en alto medio y bajo el grado de aporte a la continuidad de las políticas producto del PEA en relación a la pregunta anterior, a diferencia de los

senadores, los diputados lo consideraron como un aporte alto en un 57% y medio en un 14%.

**Figura 25**

**Consulta a la Cámara de Diputados sobre el grado de aporte por parte de la Ley a la continuidad de las políticas ambientales frente al cambio de gobierno**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a la Cámara de Diputados

### 7.2.3 Observaciones Poder Legislativo

En definitiva tanto en la opinión de los senadores como en los diputados, existe una apreciación positiva en cuanto a la relación de legislar la Planificación Estratégica (100% y 86% respectivamente), a su aporte al federalismo (100% y 81%), y, en cuanto a la continuidad de los mandatos en general y con referencia a las políticas públicas del PEA en particular (100% y 62%). Sobresale que la cámara de senadores aludió como un segundo factor relevante que explica la continuidad del PEA, la permanencia en el poder del mismo partido político desde 1983 a la fecha, cuestión que será analizada en el último apartado del presente capítulo.

### 7.3 Poder Judicial

En la consulta realizada el 16 de julio de 2014 a la Ministro del Superior Tribunal de Justicia de San Luis (sobre 5 ministros que lo componen), Lilia Ana Novillo, en representación del Poder Judicial Provincial, presidente a su vez del Consejo de la Magistratura de la Provincia, se obtuvieron las siguientes consideraciones sobre la temática:

Ante la pregunta si los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley se contestó que: *“Sí. Un plan estratégico es un programa de actuación que plasma lo que pretendemos conseguir y cómo nos proponemos conseguirlo el que naturalmente surge como un documento de consenso. Este consenso es el que se logra entre los especialistas e impulsores de dicho Plan más la participación que se les otorgare a grupos de personas a quienes esos planes involucrarían. Mediante la ley se patentiza el logro del consenso de los representantes del Pueblo lo que permite a ese Plan Estratégico trascender la voluntad de un grupo para institucionalizarlo para futuras gestiones que deberán respetarlo o modificarlo si no hubiere dado el resultado que se esperaba.”*

En cuanto a calificar sobre si el hecho que el PEA fuera aprobado por Ley aportó en un nivel alto, medio, bajo o nulo a la continuidad de las políticas ambientales en consideración que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011; la respuesta fue positiva con una valuación de “alto” entre las cuatro opciones.

También hubo una apreciación en cuanto que la continuidad y el avance del PEA es resultante de la continuidad política y su capacidad de sostener políticas públicas a largo plazo.

#### **7.4 Tribunal de Cuentas**

El Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de San Luis es la única autoridad con *imperium* exclusivo en el orden administrativo, para aprobar o desechar las cuentas rendidas en la Administración Provincial, reparticiones autárquicas, entes centralizados, descentralizados, desconcentrados y municipalidades, según el artículo 3 de la Ley N° VI-0166-2004.

Está compuesto por 5 miembros, quienes eligen un presidente entre ellos anualmente. En representación de esta institución, se entrevistó el 23 de julio de 2014 a uno de sus miembros: Hugo Eugenio Zudaire.

De dicha consulta, se destacaron las siguientes observaciones relativas al presente apartado: *“Los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley. El tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial y mejora la coordinación de acciones entre las distintas Provincias,*

*mejorando el uso de sus propios recursos, los que eventualmente pueden compartirse. La promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado en del Poder Ejecutivo”.*

### **7.5 Representantes comunales**

Durante el primer semestre de 2014 se practicó una encuesta (Anexo III) a distintos intendentes de la Provincia, con la finalidad de conocer la opinión en la materia por parte de los representantes territoriales de las localidades de la Provincia.

Así se obtuvo la respuesta de los Intendentes Gloria Petrino de la Villa de Merlo (noreste), Andrés Vallone de la localidad de Juana Koslay (centro-este), Darío Rosas Curi de la ciudad de La Punta (centro), Julio Rolando Gómez de la localidad de Quines (norte), José Ramón Frade de la localidad Desaguadero (oeste), Mario Raúl Merlo de la ciudad de Villa Mercedes (sudeste), Carmelo Eduardo Mirabile de la localidad de San Martín (norte), Santiago Ballester de la localidad de Batavia (sur) Juan Luis Palmero de la localidad de Juan Llerena (centro-este); todos ellos pertenecientes a la Alianza Compromiso Federal. También contestaron la encuesta: Facundo Domínguez de la localidad de Concarán (noreste), Marcos Miguel Bertola de la localidad de Naschel (noreste) y Graciela del Carmen Bossa de la localidad de El Morro (este), los tres del Partido Movimiento Vecinal Independiente Provincial (MOVIPRO) y, Miguel Moisés Postiguillo, de la localidad de Santa Rosa (norte) del Frente Unidos por San Luis que integra el radicalismo.

Para el caso de la ciudad capital de la Provincia, San Luis, a fin de obtener una respuesta más amplia, se optó por consultar al Consejo Deliberante de la ciudad. El Consejo, está compuesto por 14 concejales, de los cuales 7 responden a la alianza Compromiso Federal, en este caso oposición dado que la ciudad capitalina está gobernada por la Alianza Frente para la Victoria; 2 del partido Radical, 4 del Frente para la Victoria y 1 edil del partido Comunista.

Entre los meses de julio y agosto de 2014, se obtuvieron las opiniones sobre la materia objeto de estudio en general y de este apartado en particular, del Concejal José Luis Dopazo, presidente del Bloque del Frente para la Victoria, Roberto González Espíndola del Frente Para la Victoria, Francisco Guiñazú, presidente del bloque radical, Claudia

Rocha del Partido Radical y Sandra Barroso del Partido Propuesta Republicana (PRO) como parte de la Alianza Compromiso Federal.

De esta forma, sumando intendentes y concejales, se obtuvo la opinión de los representantes de las localidades que conforman el 80,14 % de la población, de los cuatro puntos cardinales de la provincia; lo que incluye las cuatro ciudades de mayor importancia poblacional según el censo del año 2010 (1° San Luis, 2° Villa Mercedes, 3° Villa de Merlo, 4° La Punta).

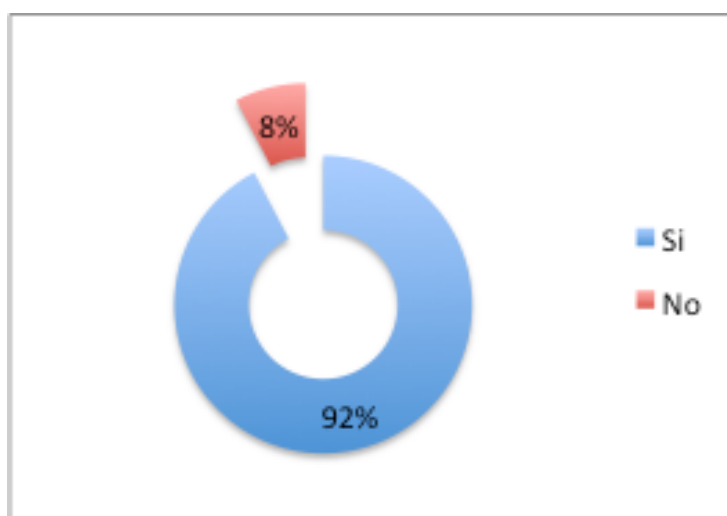
### 7.5.1 Intendentes

De la tabulación de encuestas a los 13 intendentes que incluye la segunda, tercera y cuarta ciudad en importancia poblacional y en su total representan a un 40,98% de la población (dado que la ciudad de San Luis se analiza por separado), se obtuvieron los siguientes resultados.

En cuanto a la pregunta sobre si todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley, el 92% de los intendentes contestaron que si y solo 1, el intendente de Santa Rosa del Conlara, contestó que no.

**Figura 26**

**Consulta a los Intendentes sobre si los Planes Estratégicos deberían promulgarse por Ley**



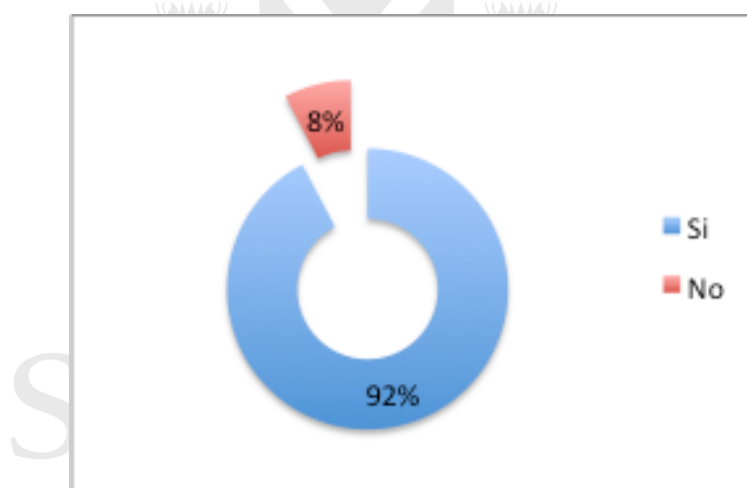
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a los intendentes de la Provincia de San Luis

Ante la pregunta sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta mayor participación al ser votado por sus representantes departamentales (federalismo), se obtuvo el mismo resultado que en la pregunta anterior, el 92% opinó que sí y sólo el intendente de Santa Rosa del Conlara opinó que no.

En cuanto a la pregunta sobre si aportó en un grado alto, mediano, bajo o nulo la promulgación por ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) a la continuidad de las políticas ambientales, considerando que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011: el 77% contestó que aportó en un grado alto, 15% en un grado medio y sólo 1 intendente (8%), el de la localidad de Santa Rosa del Conlara, contestó que no.

**Figura 27**

**Consulta a los Intendentes sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos contribuye al federalismo**

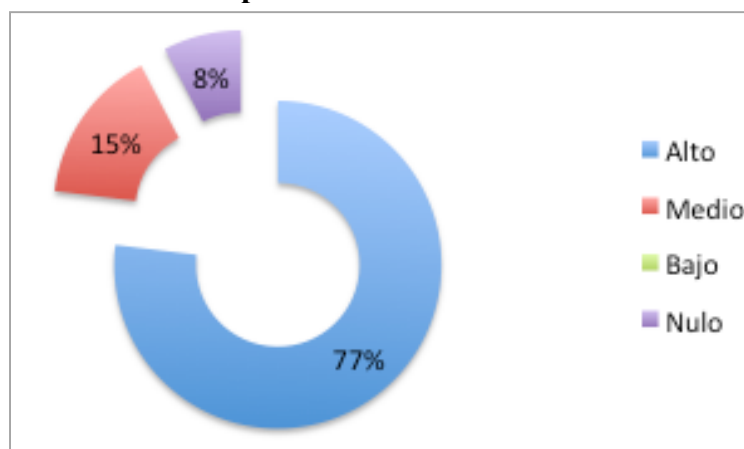


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a los intendentes de la Provincia de San Luis

Es dable destacar que el intendente de Santa Rosa del Conlara, mantenía a la fecha de la consulta, un conflicto con el Gobierno Provincial (posteriormente subsanado), por su desacuerdo en disponer los residuos sólidos urbanos en la nueva planta regional de reciclado del noreste que instaló el ejecutivo provincial para la zona; aduciendo los costos que esto le implicaba en relación al vertedero a cielo abierto con que disponía el municipio, declarado ilegal a partir de la Ley N° IX-0873-2013 “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Provincia de San Luis”

Figura 28

**Consulta a los Intendentes sobre si aportó en un grado alto, mediano, bajo o nulo la promulgación por ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) a la continuidad de las políticas ambientales**



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a los intendentes (Anexo III)

### 7.5.2 Concejales de Ciudad de San Luis

Como se describió en el apartado 7.5, para el caso de la ciudad de San Luis se amplió la consulta a 5 concejales, que representan el 50% de los concejales por el oficialismo municipal (partido opositor a nivel provincial), el 100% de bloque radical (primera mayoría en la oposición a nivel provincial) y un representante por la oposición a nivel municipal. Entre ellos, se encuentra el presidente del Bloque del Frente para la Victoria y el del bloque Radical. Las preguntas rondaron (entre otras que serán mencionadas en otros apartados del presente capítulo) en cuanto a si considera que se debe legislar la Planificación Estratégica, su aporte al federalismo y a la continuidad del Plan Estratégico Ambiental (PEA) en particular.

El presidente del Bloque del Frente para la Victoria (partido que gobierna la Ciudad de San Luis y es opositor al Gobierno Provincial), el concejal José Luis Dopazo, en la consulta realizada el 25 de julio de 2014, consideró que los planes estratégicos sobre políticas públicas se deben promulgar por Ley y aportan al federalismo, aunque destacó *“la Ley aporta a la continuidad de las políticas públicas, siempre y cuando la misma haya tenido suficiente consenso”*. En referencia al Plan Estratégico Ambiental (PEA), opinó que aportó a la continuidad de la política ambiental considerando el traspaso de gobierno, por ser a partir de la sanción de la Ley, una política de estado y una herramienta legal más.

El concejal Roberto González Espíndola del Frente Para la Victoria en la consulta realizada el 23 de julio de 2014 opinó sobre las temáticas en cuestión que: *“Se supone que en la planificación de políticas públicas a mediano y largo plazo han participado los distintos actores sociales y que esto termina siendo fundamental para dar continuidad a la misma en caso de cambio de gobierno. Si esto no sucede, no fue correcta la planificación de la política.”* No obstante consideró positivo que los planes estratégicos sobre políticas públicas se promulguen por Ley y que dicha acción aporta al federalismo, agregando: *“quienes cumplimos una tarea legislativa o quienes desarrollan funciones ejecutivas, nos debemos a los intereses y necesidades de todos los habitantes, más allá de su ubicación física (departamental o de circuito) o de su pensamiento ideológico”*. A su vez, en cuanto a que el PEA fuera aprobado por Ley, considero que esto aporta en alguna medida a la continuidad considerando que hubo un traspaso de gobierno.

El concejal Francisco Guñazú, presidente del bloque Radical, en la consulta de fecha 27 de julio de 2014, consideró que: *“Es muy importante que los planes estratégicos sean avalados por ley, sobre todo aquellos que procuran tender un enorme puente entre el progreso y el medio ambiente. También entiendo que tratándose de políticas públicas que comprometen varias generaciones y gestiones de gobierno, ellas deben ser impulsadas desde el consenso para asegurar continuidad y éxito en el futuro. Quizás las consecuencias de una determinada acción de gobierno, no pueda verificarse a los 4 años, pero ello no excluye que la misma se esté ejecutando, lo cual consolida la necesidad de contar con planes estratégicos sostenidos en Leyes. La continuidad de la política ambiental por ser parte de un plan estratégico legislado, aporta desde lo institucional, pero finalmente depende del que ejecuta las políticas públicas, pues una hermosa ley fracasa si el poder administrador no la ejecuta adecuadamente o derechamente no asegura su cumplimiento; para lo cual debieran existir herramientas “efectivas” (Legislatura, Fiscalía de Estado, Defensoría del Pueblo) que permitan consolidar el cumplimiento de las leyes vigentes. También considero que legislar la Planificación Estratégica aporta al federalismo”*.

De la consulta del 11 de agosto de 2014 efectuada a la concejal Claudia Rocha, del partido Radical, se obtuvo la siguiente opinión: *“Es sumamente importante que puedan las legislaturas participar activamente en el proceso de planes estratégicos como políticas de estado”*. Consideró positivo que los planes estratégicos sobre políticas



públicas se promulguen por Ley y que dicha práctica aporta al federalismo. Fue de su parecer que “*Un plan estratégico votado en la legislatura genera en sí mismo consensos políticos*”. Consideró también, que el hecho que el PEA fuera aprobado por Ley, aporta en alguna medida a la continuidad considerando que hubo un traspaso de gobierno.

Ante la consulta a la concejal Sandra Barroso del Partido Propuesta Republicana (PRO) como parte de la Alianza Compromiso Federal (oposición en la ciudad, oficialismo a nivel provincial), opinó de entre sus respuestas del 7 de agosto de 2014, que es positivo que los planes estratégicos sobre políticas públicas se promulguen por Ley, que aportan al federalismo y que el hecho particular que el Plan Estratégico Ambiental de la Provincia (PEA) fuera aprobado por Ley aporta altamente a la continuidad de las políticas ambientales considerando que hubo un traspaso de gobierno.

### **7.5.3 Observaciones sobre la opinión de los representantes comunales**

De las opiniones expuestas de los concejales consultados y la encuesta realizada a los intendentes, surge que existe una opinión compartida en cuanto a que es positiva la promulgación por ley de los Planes Estratégico en el sector público, que aporta al federalismo y que dicho accionar contribuye a la continuidad de las políticas públicas.

### **7.6 Sociedad Civil**

En cuanto a las instituciones que representan a la Sociedad Civil, si bien se las encuestó con énfasis en cuanto a obtener una primera aproximación sobre el impacto del PEA, también se les indagó sobre legislar la planificación. Aunque en el capítulo III se presentó a los intendentes como parte de los representantes de la sociedad civil, aquí fue tratado de forma separada en el apartado anterior.

El listado de instituciones encuestadas como representantes de la sociedad civil con basamento teórico en el institucionalismo tal como se describe en el Capítulo III apartado 3.4, incluye a:

- las principales Organizaciones Ambientalistas de la provincia; estas son: la federación que nuclea a las organizaciones ambientales en la Provincia denominada Federación de Organizaciones Ambientalistas y Protectoras de Animales (FOAPRA), a través de su presidente el Daniel Gómez; la Fundación Espacios Verdes a través de su presidente Ana Mónaco de Di Meola, como la

ONG ambiental de mayor envergadura provincial y que tiene impacto en una de las zonas que presenta la mayor cantidad de servicios ambientales (el noreste provincial) con epicentro en la Villa de Merlo (tercera concentración urbana de la provincia); la Asociación Apícola Balde de Escudero a través de su presidente Gabriel Avvocato, por ser la ONG ambiental conformada por un sector social campesino (el mayor de la provincia de estas características), con una orientación más focalizada en el desarrollo sustentable; la Fundación Centro de Estudios Ecológicos de la República Argentina a través de su Presidente Enrique Meiners; Wettelands International, organización ambiental internacional con sede en Argentina, miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (una de las organizaciones conservacionistas más importantes del mundo); encuestada por su trabajo en territorio puntano a través de uno de sus miembros, Natalia Machain, Coordinadora de Políticas; y por último, la más reciente ONG ambientalista registrada en la provincia y que surge con un perfil científico, que es el Centro de Investigación, Educación y Difusión de Ciencias Ambientales, a través de su presidente Gladys Gomes.

- El sector productivo alcanzado por la Ley en cuestión a través de sus instituciones: la Cámara de Industria de Villa Mercedes y Zona de Influencia a través de su Presidente Martín Andre, que agrupa al sector industrial más importante de la provincia; la Sociedad Rural de San Luis que agrupa al este sector productivo de alta participación en la conformación productiva de la Provincia, a través de su Presidente Raúl Foncueva y la Cámara de Comercio e Industria de San Luis, a través de su Presidente Vito Carmosino.
- Las instituciones encuestadas de la comunidad académica universitaria y de la investigación, como opinión siempre relevante en materia de investigación y con fuerte presencia en la actividad cotidiana de la Provincia: La Universidad Nacional de San Luis, la cual administra el segundo presupuesto público más importante de la Provincia después del Gobierno Provincial, a través de su Rector Félix Nieto Quintas; la Universidad Católica de Cuyo, sede San Luis, como la universidad privada más importante de la Provincia, a través de su máxima autoridad en San Luis, el Vicerector Alejandro Guzmán Stefanini; la Universidad de la Punta (pública provincial), a través de su rectora Adelaida

Muñiz y la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana, el Think Tank de mayor actividad en la Provincia, a través de su Directora Ejecutiva Agustina Rodríguez Saá.

- La Asociaciones de profesionales que trabajan en la temática ambiental: el Colegio de Arquitectos de San Luis a través de su Presidente Sergio Adrián Puebla Valente, el Colegio de Abogados a través de su Tesorera Viviana Becerra; el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesionales Afines de la Provincia a través de su presidente Mario Galván; el Colegio de Ingenieros y Técnicos, a través de su presidente Alejandro Kane y el Colegio de Geología, a través de su presidente Carlos Enrique Gardini.

De la tabulación de las encuestas surgen las siguientes observaciones: ante la pregunta general sobre si se considera que todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley, el 67% contestó que sí.

Entre las 6 instituciones que contestaron que no (33%), se encuentra:

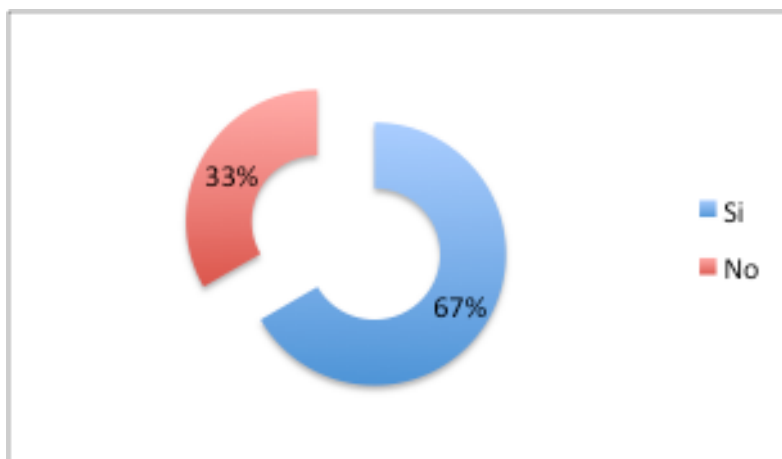
- la Cámara de Industria de Villa Mercedes, quien fundó su respuesta en cuanto a que *“Sólo los Planes Estratégicos que respondan a Políticas de Estado (con el consenso de las agrupaciones Políticas) pueden Promulgarse por Ley...”*; la Sociedad Rural de San Luis quien fundó su respuesta en razón a que *“La Estrategia puede modificarse. La Ley es un instrumento legal único. Sus modificaciones dan lugar a una nueva Ley.”*.
- El Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesionales Afines de la Provincia de San Luis, a través de su Presidente Ing. Mario Galván, si bien opinó que no en cuanto a todos los Planes Estratégicos, hizo la salvedad para el caso del Medio Ambiente: *“Entre los planes estratégicos que podrían transformarse en ley son aquellos que involucren preceptos fundamentales previstos en la constitución nacional como es el caso la tutela jurídica del medio ambiente (art 41) visto como derecho personalísimo a la salud y su protección.”*.
- Wetlands International, a través de su Coordinadora de Políticas, Natalia Machain, no obstante consideró que *“todo aquello que sea fortalecido por medio de la legislatura aumenta las posibilidades de una implementación exitosa de*

*cualquier planificación a futuro*”; el Colegio de Geología, a través de su Presidente Carlos Enrique Gardini, no agregó fundamentos a su respuesta al igual que el Vicerrector de la Universidad Católica de Cuyo Sede San Luis, Alejandro Guzmán Stefanini.

Así, se puede observar que si bien la mayoría contestó en positivo, las respuestas negativas, contienen salvedades que le son aplicables al Plan Estratégico Ambiental.

**Figura 29**

**Consulta a las instituciones de la Sociedad Civil sobre si todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a las Instituciones de la sociedad civil

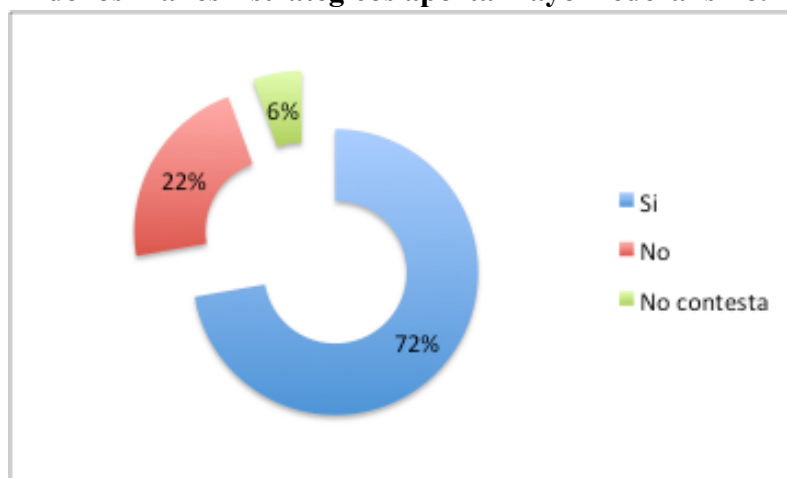
Sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta mayor participación ciudadana al ser votado por sus representantes departamentales (federalismo), el 72% contestó que sí. Sólo el Colegio de Geología se abstuvo de contestar (6%) y contestaron por la negativa 4 instituciones (22%):

- El Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesionales Afines de la Provincia de San Luis a través de su Presidente Ing. Mario Galván, fundó su respuesta en que *“No, si el tratamiento es sobre tablas o si la ley sólo expresase adhesión a un Plan ya armado; SÍ, si el proyecto de ley es tratado en comisión dentro de la legislatura y en el trabajo de comisión se realiza a conciencia invitando a participar a los distintos actores sociales involucrados en el proyecto de modo tal de informar y asesorar a los legisladores (situación que no sucede) ...”*.

- El Centro de Investigación, Educación y Difusión de Ciencias Ambientales CIACDA a través de su presidente, Gladys Gomes, agregó: *“La respuesta debería ser “SÍ” pero con el sistema que tenemos en Argentina, los representantes en muy raras oportunidades efectúan procesos de consultas a los ciudadanos en un proyecto de Ley. Salvo excepciones.”*.
- Wetlands International, a través de su Coordinadora de Políticas, Natalia Machain, consideró que *“La participación ciudadana se puede concretar en distintos modos, pero estimo que lo que cabe a la legislatura (cualquiera de ellas a nivel nacional y provincial) es actuar en el marco de lo que prevén las cartas orgánicas sobre su participación. Por otro lado, la gestión de los recursos y las decisiones estratégicas pueden ser tomadas en conjunto entre los poderes ejecutivo y legislativo y en ese contexto se amplía la diversidad de enfoques, aunque no la participación ciudadana que tiene otros canales de expresión.”*.
- Por último, la Asociación Apícola Balde de Escudero a través de su presidente Gabriel Avvocato, fundó su negativa del siguiente modo: *“No, porque los representantes del pueblo cuando llegan se olvidan de la gente en su mayoría, no realizan trabajos de base a terreno, sería bueno que funcione pero también tenemos que pensar que estos funcionarios salen de nuestra sociedad, tendríamos que empezar a cambiar un poquito nosotros.”*

**Figura 30**

**Consulta a las instituciones de la Sociedad Civil sobre si el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta mayor federalismo.**



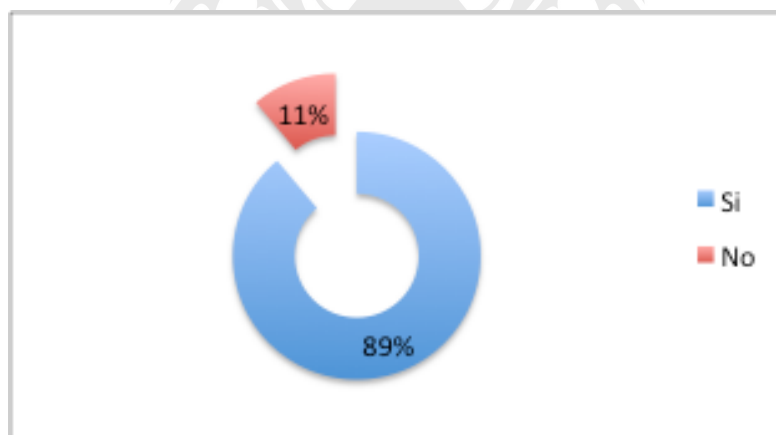
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a las Instituciones de la sociedad civil

En cuanto a la pregunta sobre si se considera que haber promulgado por Ley el Plan Estratégico Ambiental a 10 años, aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado en el ámbito del poder ejecutivo, el 89% de los encuestados contestó que sí y 2 instituciones (11%) contestó que no:

La Cámara de Comercio e Industria de San Luís, a través de su presidente Vito Carmosino, fundó su negativa en que “Es necesario el control y la concientización” y el Colegio de Geología a través de su Presidente, Carlos Enrique Gardini, sustentó su respuesta en cuanto a que “*Si bien convertir en Ley a un Plan Estratégico Ambiental le otorga una relevancia superior, no es motivo suficiente para que se efectivice su cumplimiento, ya que se deben considerar una multiplicidad de situaciones externas a dicha normativa*”.

**Figura 31**

**Consulta a las instituciones de la Sociedad Civil sobre si haber promulgado por Ley el PEA, aporta al cumplimiento del mismo.**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a las Instituciones de la sociedad civil

### 7.6.1 Observaciones sobre las encuestas a la sociedad civil

De la tabulación de las encuestas de la sociedad civil se observa que al igual que en el caso del Poder Legislativo provincial y los representantes comunales, existe una apreciación positiva en cuanto a la relación de legislar la Planificación Estratégica (67%), su aporte al federalismo (72%) y el aporte a la continuidad de las políticas ante los cambios de mandatos en general y con referencia a las políticas ambientales del PEA en particular (89%). Se destaca que en cuanto al aporte al federalismo, si bien la

mayoría contestó en positivo, los que contestaron en negativo se fundaron en gran parte, en una mirada hacia el concepto de participación pública como verdadero mecanismo de consenso en contraposición al tratamiento parlamentario, cuestión ésta que, a nuestro entender, no es excluyente.

### **7.7 Observaciones sobre legislar la planificación.**

Si bien desde la teoría, tal como se explicó al principio, es innegable que la fuerza de ley tiene mayor peso jurídico que un decreto o un anuncio desde el poder ejecutivo, se quiso recoger la opinión al respecto desde la práctica y focalizado para el caso de los Planes Estratégicos de políticas públicas; para lo cual se recogió la opinión de diversos sectores involucrados o alcanzados por la Ley del Plan Estratégico Ambiental de la Provincia San Luis.

En la entrevista realizada a la Ministra de Medio Ambiente de la Provincia, Daiana Hissa, concedida el 25 de mayo de 2014, quien ocupa el cargo desde el inicio del Plan Estratégico y continúa en el cargo tras el traspaso del Gobierno, se refirió en cuanto a que la promulgación por Ley del PEA, marcó un rumbo claro y sirvió como un ordenador para la gestión. Destacó además, que la continuidad en el tiempo que tiene el PEA al ser promulgado por Ley, es muy importante dado que facilita mucho el camino a la hora de formular los presupuestos anuales en cuanto a la política ambiental refiere por estar ya previamente sostenida por una Ley que identifica los proyectos que se presentan a la legislatura.

A su vez, destacó la conciencia por parte de los legisladores en cuanto a que existe una Ley a la hora de contrastar el presupuesto en materia ambiental con la Ley del Plan Estratégico, para lo cual citó dos hechos donde fue citada a la cámara de diputados para explicar la correlación del presupuesto con el Plan Estratégico Ambiental (PEA), como así también, distintitos pedidos de informe por parte de dicho poder, sustentados en la Ley en cuestión.

Como ejemplo de ello, remarcó que en razón de una de las Metas más ambiciosas del PEA que tiene que ver con la diversificación de la matriz energética provincial, tuvo un cuestionamiento por parte de diputados de la oposición, en cuanto a la presentación del presupuesto anual en relación a que no se condecía el monto asignado con las acciones que preveía el PEA a realizar en la materia, cuestión que implicaría estar ante una

eventual violación de la Ley (el PEA), tomando en cuenta los 10 años que tiene el Plan Estratégico para ser ejecutado. Esto, aclaró la ministra, fue en su momento respondido mostrando la presupuestación de un parque fotovoltaico (hoy construido), lo cual no había sido observado por los diputados, por encontrarse la partida presupuestaria en el Ministerio de Obras Públicas.

A su vez, resulta interesante destacar las declaraciones públicas realizadas por el actual Gobernador de la Provincia de San Luis, Claudio Javier Poggi, al promulgar por Ley el Plan Estratégico de Energía, (Ley No IX-0821-2012 “Plan Estratégico de Energía 2012-2025 – Provincia de San Luis”) referidas a legislar la planificación: *“Estos planes estratégicos a largo plazo, que tienden a que nuestra futuras generaciones también satisfagan sus necesidades como la nuestra, tienen el carácter de política de estado. Procuramos que sean leyes de la provincia, que tengan el máximo debate en el Congreso y una vez sancionado ese plan estratégico, se transforma en una política de estado que trasciende los Gobiernos. Cualquiera puede gobernar, pero hay una ley que fija un rumbo, que fija una metodología y una orientación en cada uno de los principales temas de la provincia”* (Agencia de Noticias de San Luis, 2012).

Por su parte el Gobernador anterior al período actual, Alberto Rodríguez Saá, quien promulgó el Plan Estratégico Ambiental (PEA), al momento de presentar el Plan Maestro de Turismo, que antecede al PEA y fue el primero en promulgarse por Ley, (Ley N° VIII-0722-2010 “Ley General de Turismo - Plan Maestro de Turismo”) se expresó de la siguiente forma: *“Este es un plan de todos y después debe tener calidad institucional, este plan debe discutirse en la Legislatura, ese es el lugar donde discutimos los puntanos las distintas ideas políticas, es cuando un plan se convierte en una cuestión de estado. (...) Vamos a hacer todo el esfuerzo para que la oposición nos acompañe, que nos ayude, nos mejore el plan y lo alimente”* (San Luis 24 Noticias, 2009).

Durante la consulta realizada el 21 de agosto a Alfonso Verges, quien compitió por la Gobernación por el Frente para la Victoria ante el actual Gobernador Claudio Poggi, al respecto de cómo hubiera recibido un Plan Estratégico de la característica del PEA promulgado por Ley, se refirió de la siguiente manera: *“La planificación estratégica es una herramienta de gestión muy importante para el sector público. Al legislarla, la estamos transformando en una política de estado. Con esta Ley, en un cambio de*



*gobierno, uno se encuentra con un programa de gestión a largo plazo, lo cual es positivo y ordenador. Esta ley es un avance enorme. De esto forma se combate la Discrecionalidad.”.*

En conclusión, de las consultas, entrevistas, la tabulación de encuestas semi-estructuradas a los funcionarios del órgano de aplicación (Ministerio de Medio Ambiente) responsables de aplicar la Ley; el Poder Legislativo a través de sus senadores y diputados; los representantes del Poder judicial y el Tribunal de Cuentas consultados; los intendentes de las principales ciudades de la Provincia y de localidades seleccionadas de los cuatro puntos cardinales; los concejales para el caso de la Ciudad de San Luis, capital de la Provincia; las Organizaciones no gubernamentales ambientalistas; las instituciones de la comunidad académica universitaria y de la investigación; del sector productivo y, las asociaciones de profesionales vinculados al PEA; se obtiene que en amplia mayoría, a todos los sectores les resultó positivo en términos generales y en la práctica, para el caso del Plan Estratégico Ambiental de San Luis, legislar la Planificación Estratégica; que la misma aporta al federalismo, que la Ley transforma un Plan en una política de estado por su rango jurídico y que se aporta a la continuidad de las políticas públicas ante un cambio de gobierno constitucional.

## **8. Impacto**

En razón a que este trabajo apunta a observar un caso atípico de Planificación Estratégica al ser promulgada por Ley y ver su ejecución atento a los problemas que tiene la herramienta en cuanto a su cumplimiento en el sector público; se introdujeron en las encuestas, entrevistas y consultas realizadas, preguntas referidas a los primeros avisos del impacto de la política pública ambiental surgida del PEA en el territorio, considerado los tres periodos de año calendario completos transcurridos desde la sanción de la Ley.

Si bien se considera que hay una primera aproximación con la sociedad al encuestar a los legisladores provinciales por haber sido elegidos democráticamente y representar a cada departamento de la Provincia, se suma a ellos, a los actores con significativa representación institucional, lo que permitirá en el próximo capítulo, concluir sobre la implementación real del Plan sumado a la revisión de los apartados anteriores en lo

referido a la producción de normativa, generación de alianzas, paradiplomacia y el análisis de los documentos y evaluaciones internas y externas.

Se muestran a continuación las observaciones recolectadas de las encuestas, consultas y entrevistas a los siguientes sectores seleccionados por su representatividad del territorio del cual fueron electos o por la “gravitancia” ¿? de la institución en relación al PEA:

- Poder Legislativo
- Representantes comunales
- Instituciones de la sociedad civil

### **8.1 Poder Legislativo**

A la legislatura bicameral provincial se le practicó una encuesta (Anexo II) durante el primer semestre del 2014, con distintas preguntas entre las que se encuentra una en particular en relación a la percepción en territorio del avance del Plan Estratégico Ambiental, en su carácter de representantes departamentales de cada región de la provincia.

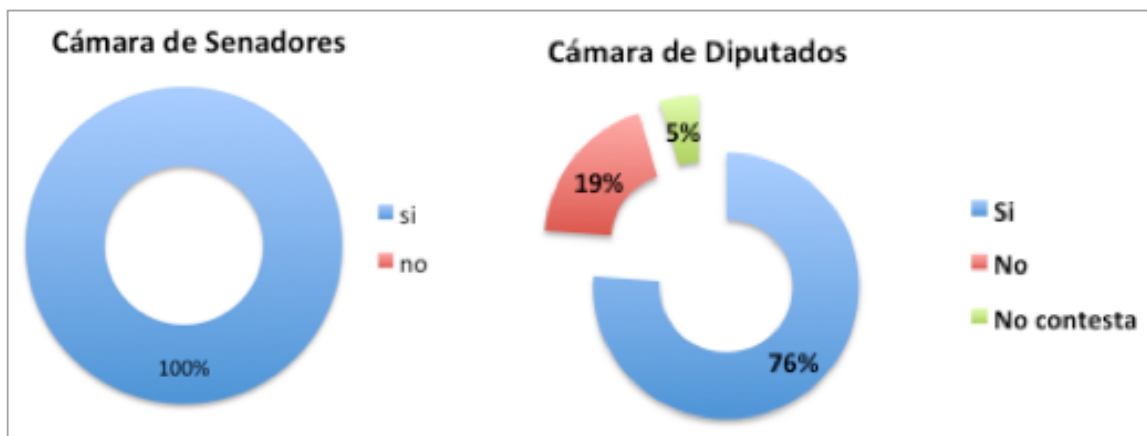
La presentación sobre la cantidad de senadores y diputados encuestados, el departamento que representan y el partido político al que responden, ya fue expuesto en el apartado 7.2.1 y 7.2.2 del presente capítulo, así como también su inclusión en cuanto al aspecto metodológico en el Capítulo III.

Ante la pregunta realizada a los legisladores sobre si consideran que existe un avance significativo en la política ambiental de la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental, el 100% de los senadores contestaron que sí.

En cuanto a los diputados, el 76% contestaron que sí, el 19% que no y 1 diputado (5%) no contestó la pregunta.

Figura 32

### Consulta a la Legislatura sobre si existe un avance significativo del PEA



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta al Poder Legislativo (Anexo II)

De los diputados que contestaron en negativo, 2 del departamento Juan Martín de Pueyrredón y 1 del departamento Ayacucho, no fundaron su respuesta en cuanto al incumplimiento o el faltante de alguna política ambiental específica. El diputado Joaquín Juan Surroca, de la Alianza Compromiso Federal (oficialismo), representante del departamento General Pedernera, se explayó en su respuesta y declaró que existe un avance, pero no significativo.

## 8.2 Representantes comunales

Como se explicó en el apartado 7.5 del presente capítulo, para la encuesta a los representantes comunales, se recurrió a 13 intendentes que incluyen los cuatro puntos cardinales de la Provincia y entre los que se encuentran la, segunda, tercera y cuarta ciudad en orden de importancia poblacional, lo que representa un 40,98% de la población. Para el caso de la ciudad capital, San Luis, que representa por sí sola al 40% de la población según el censo del año 2010, se optó por realizar una consulta específica a cinco concejales cuyo criterio de selección, así como el de los intendentes, ya fue explicitado en el apartado mencionado al inicio del presente párrafo.

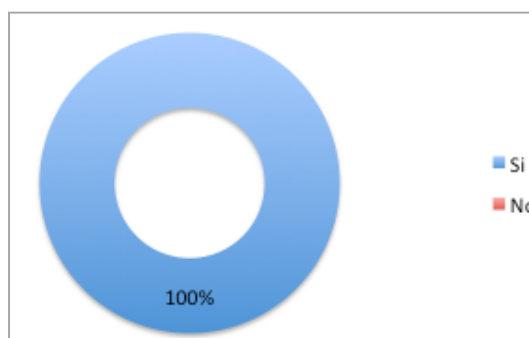
### 8.2.1 Intendentes

En la encuesta semi-estructurada practicada a los intendentes durante el primer semestre de 2014, se incluyó la pregunta sobre si existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental. Del procesamiento de

las encuestas, se obtuvo que el 100% contestó que sí, lo cual es muy significativo por la homogeneidad del dato, la dispersión territorial y la presencia de distintos partidos políticos.

**Figura 33**

**Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a intendentes de la Provincia**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a los representantes comunales (Anexo III)

### 8.2.2 Concejales de la Ciudad de San Luis

A los cinco concejales seleccionados, se indagó sobre la misma pregunta que se le hiciera a los intendentes, en cuanto a si existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental. Así, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- El concejal José Luis Dopazo, presidente del Bloque del Frente para la Victoria, en la consulta realizada el 25 de julio de 2014, opinó que sí existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental.
- El concejal Roberto González Espíndola del Frente Para la Victoria en la consulta realizada el 23 de julio de 2014, opinó de igual forma, en cuanto a que sí existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental.
- El concejal Francisco Guiñazu, presidente del bloque Radical, en la consulta de fecha 27 de julio de 2014, consideró que existe un impacto medio en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental, a lo cual

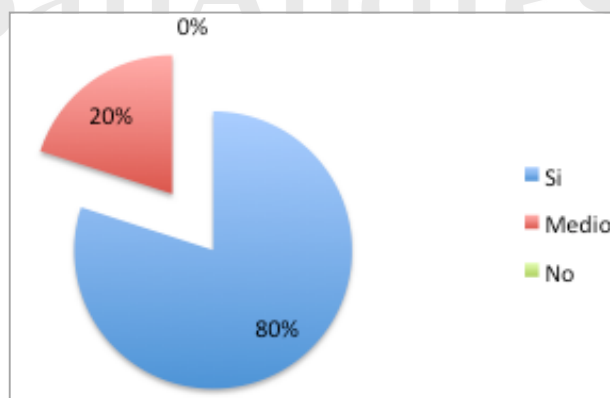
agregó que *“falta avanzar en políticas que aseguren el cuidado de nuestro suelo, ríos, espacios verdes, napas subterráneas y especies arbóreas; también hay que atender las fuentes generadoras de contaminación ambiental, tales como los gases y ruidos que provienen del tránsito o carreras de autos, plantas de efluentes y redes, pozos sépticos que hay muchos y contaminantes”*.

- La concejal Claudia Rocha, del partido Radical en la consulta realizada el 11 de agosto de 2014 opinó también, que sí existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental.
- La concejal Sandra Barroso del Partido Propuesta Republicana (PRO) como parte de la Alianza Compromiso Federal, opinó de entre sus respuestas del 7 de agosto de 2014, que sí existe un impacto ambiental positivo en la provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental.

Así, podemos obtener el siguiente gráfico sobre la opinión de los ediles en cuanto a si existe un impacto positivo del Plan Estratégico Ambiental, donde 4 de los 5 encuestados contestaron que sí (80%) y 1 contestó que existe un impacto positivo medio (20%).

**Figura 34**

**Consulta sobre la existencia de el impacto del PEA a concejales de la Ciudad de San Luis**



Fuente: elaboración propia en base a las consultas a los concejales de la Ciudad de San Luis

### 8.3 Instituciones de la Sociedad Civil

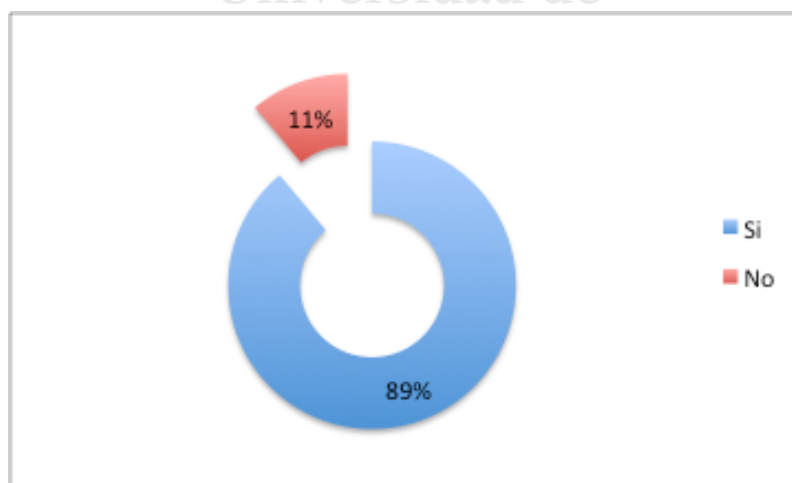
Como se ya explicó metodológicamente en el Capítulo III, se consultaron 18 instituciones de la sociedad civil descritas en el apartado 7.6 del presente capítulo, cuya respuesta fuera representativa en la materia; incluyendo las organizaciones no

gubernamentales ambientales más representativas de la Provincia, agrupaciones del sector productivo, instituciones del sector académico y la investigación y asociaciones de profesionales, todas ellas vinculadas al alcance de la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA).

De la encuesta semi-estructurada practicada a las distintas instituciones durante el primer semestre de 2014, se incluyó la pregunta sobre si existe un impacto ambiental positivo en la Provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental. Del procesamiento de dichas encuestas se obtuvo que el 89% contestó que sí, mientras que sólo 2 instituciones (11%) contestaron en negativo: la Cámara de Comercio de San Luis, la cual no se explayó en su respuestas y la ONG ambiental “Fundación Centro de Estudios Ecológicos de la Republica Argentina” de San Luis, a través de su Presidente Enrique Meiners, quien agregó como observación que “por ejemplo (esta falta de impacto se ve) en el creciente uso de depósito de residuos urbanos en forma indiscriminada y no en los recipientes destinados para ellos. Es necesario una complementación Gobierno-Municipios más efectiva”.

**Figura 35**

**Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a instituciones de la sociedad civil**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

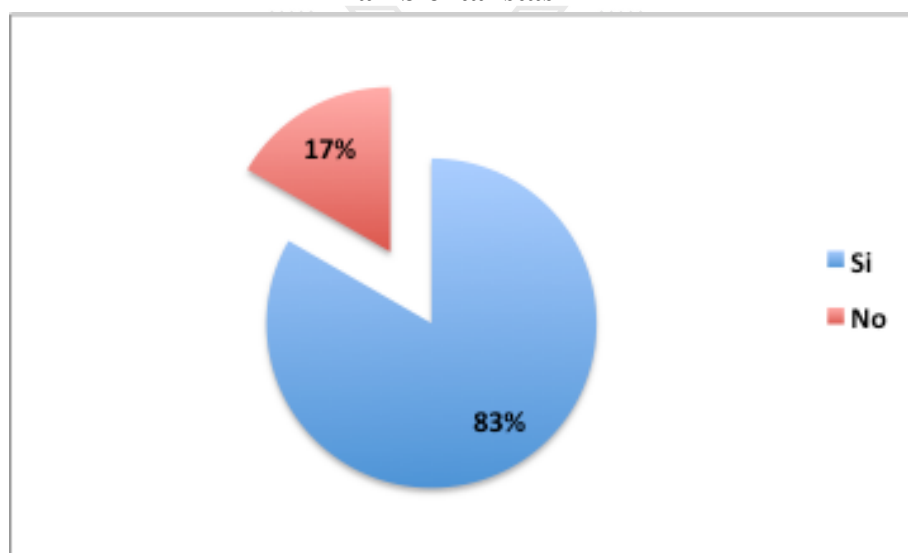
A continuación se presenta esta información en forma desagregada:

### 8.3.1 Organizaciones Ambientales

En este sentido, podemos apreciar que de las Organizaciones Ambientalistas más representativas, que incluye a 6 instituciones entre las que se encuentra la federación que nuclea a las organizaciones ambientales en la Provincia denominada Federación de Organizaciones Ambientalistas y Protectoras de Animales (FOAPRA); sólo la Fundación Centro de Estudios Ecológicos de la Republica Argentina a través de su presidente Enrique Meiners, contestó por la negativa, es decir, el 83% considera que hubo un impacto positivo del PEA y solo 1 ONG ambiental (17%) opinó lo contrario.

**Figura 36**

#### **Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a las ONG's ambientalistas**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

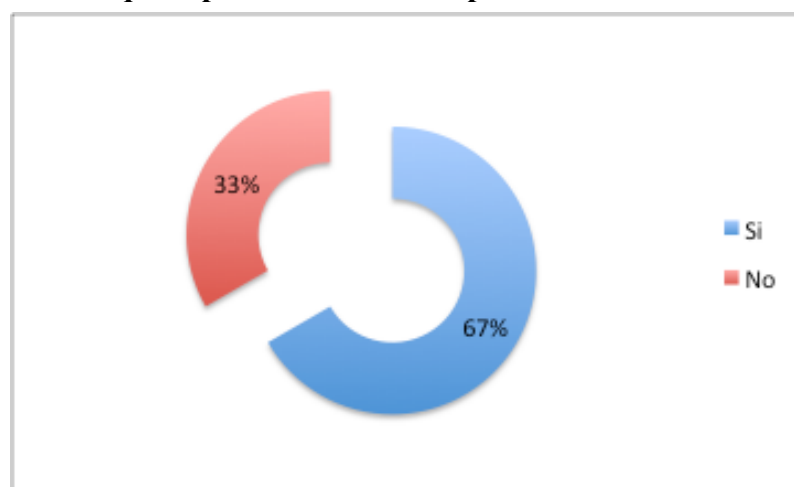
### 8.3.2 Organizaciones del sector productivo

El sector productivo alcanzado por la Ley a través de sus instituciones más representativas, contestó en positivo sobre el impacto del PEA. La Cámara de Industria de Villa Mercedes y Zona de Influencia a través de su Presidente Martín Andre, que agrupa al sector industrial más importante de la provincia y la Sociedad Rural de San

Luis que agrupa a este sector productivo de alta participación en la conformación productiva de la Provincia, a través de su Presidente Raúl Foncueva; contestaron en positivo, lo que representa un 67%; mientras que la Cámara de Comercio e Industria de San Luis a través de su Presidente Vito Carmosino contestó en negativo sin explayarse en su respuesta.

**Figura 37**

**Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a las organizaciones que representan al sector productivo**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

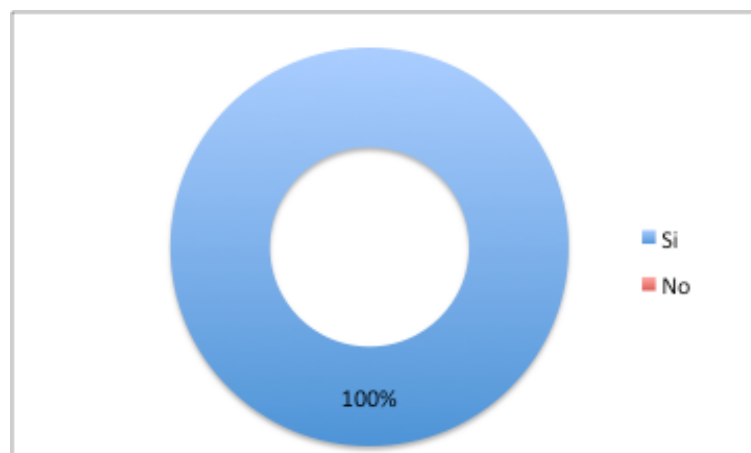
### 8.3.3 Instituciones de la comunidad académica universitaria y de la investigación

Las instituciones encuestadas de la comunidad académica universitaria y de la investigación como opinión siempre relevante en materia de investigación y por su fuerte presencia en la actividad cotidiana de la Provincia, contestaron todas en afirmativo sobre la existencia de un impacto positivo del PEA, lo que incluye la posición de La Universidad Nacional de San Luis, la Universidad Católica de Cuyo, la Universidad de la Punta y la Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana.



**Figura 38**

**Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a las Instituciones la comunidad académica universitaria y la investigación**



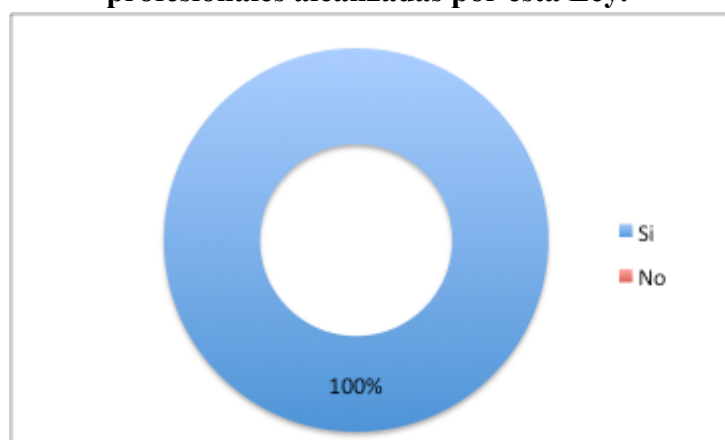
Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

#### **8.3.4 Asociaciones de profesionales que trabajan en la temática vinculada al PEA**

De las asociaciones de profesionales que trabajan en temáticas reguladas por normativa ambiental encuestadas, el 100% contestó en afirmativo sobre la presencia de un impacto positivo del PEA a 3 años de su sanción parlamentaria, lo que incluye la opinión del Colegio de Arquitectos de San Luis; el Colegio de Abogados; el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Profesiones Afines de la Provincia; el Colegio de Ingenieros y Técnicos y el Colegio de Geología.

**Figura 39**

**Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a las asociaciones de profesionales alcanzadas por esta Ley.**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta practicada a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

#### 8.4 Observaciones en cuanto al impacto del PEA

De la observación y análisis de las encuestas y consultas realizadas a representantes territoriales e instituciones de la sociedad civil seleccionados en base a los criterios ya descritos en cuanto a su representatividad, se puede decir que existe una apreciación de la presencia de un impacto positivo del PEA de un 89% promedio a 3 años de la sanción parlamentaria del mismo. Los guarimos observados advierten que entre los senadores, diputados, intendentes, concejales, organizaciones no gubernamentales ambientales, instituciones del sector productivo, asociaciones de profesionales alcanzados por la Ley del PEA y el sector académico y de investigación consultados, el 89% promedio está marcado por un punto máximo de 100% y un mínimo de 67%. Por su parte, entre un 33% y 17% de punto máximo y mínimo respectivamente, no advierten aún la presencia de un impacto positivo de las políticas ambientales que emergen de la Ley del Plan Estratégico Ambiental. De la sumatoria de las opiniones recogidas, se obtiene el siguiente gráfico:

**Figura 40**

#### Consulta sobre la existencia de un impacto positivo del PEA a las asociaciones de profesionales alcanzadas por esta Ley.



Fuente: elaboración propia en base a las encuestas practicadas sobre el impacto del PEA

A su vez, de una opinión ampliada del impacto y avance del PEA producto de las observaciones sobre la documentación relevada, el nivel de institucionalización reflejado en la estructura orgánica de la autoridad de aplicación del PEA y en el presupuesto por programas, las evaluaciones internas y externas, las alianzas intra e inter gubernamentales generadas por el PEA o en base a éste, la paradiplomacia, la normativa generada, el seguimiento de las políticas divisado y las demás encuestas y entrevistas realizadas; se obtiene como conclusión, la presencia de un impacto y avance del Plan Estratégico Ambiental significativo y satisfactorio considerando los tres años de vigencia como Ley provincial y el traspaso de gobierno, en lo que a la Planificación Estratégica de Políticas Públicas respecta.

## **9 Contexto político**

A comienzos del siglo XIX, en los albores de la conformación de la República Argentina, San Luis sufrió un fuerte atraso en su desarrollo local signado por el aporte a la gesta libertadora de José de San Martín para la formación del “Ejército de los Andes”, de gran parte de lo que hoy podría denominarse su población económicamente activa. Sobre 16.000 habitantes (1810-1819), San Luis movilizó más de 5.000 hombres (un tercio de la población) en los ejércitos patrios (Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, 2014).

Este hecho histórico resulta relevante, dado que San Luis, no fue reconocida por este aporte y mantuvo un atraso socioeconómico superlativo con respecto al resto de región hasta las últimas décadas del siglo de XX.

Hasta entonces, la Provincia se caracterizaba por la explotación de sus recursos naturales, tanto agropecuarios como mineros. Hacia 1980, el Producto Bruto Geográfico (PBG) se explicaba en un 30% y 60%, por los sectores primario y terciario respectivamente, quedando relegada la industria en un 10% del PBG, colocando a San Luis en una situación de atraso relativo con respecto a las provincias que se vieron beneficiadas por el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que sucedió en Argentina a comienzos del año 1930 (Mario, 2010).

Sus condiciones climáticas y geográficas no representan un potencial en cuanto a ventajas comparativas. Carece de mar territorial, recursos petrolíferos, no es una provincia fronteriza con propensión al desarrollo del comercio y se encuentra a 800 Km. del principal puerto del país. Además, no forma parte de la pampa húmeda, posee características climáticas desérticas propias de la región cuyana y semi-desérticas asimilables a la región centro, donde predomina un relieve montañoso de escasa productividad al norte y un relieve llano en el sur, de bajas precipitaciones en lo que a producción de *commodities* refiere, es decir, predominan tierras marginales con recursos hídricos escasos.

El 27 de agosto de 1973, ocurre un hecho político relevante, se firma el “Acta de Reparación Histórica” por la cual, la Nación reconoció la contribución de San Luis (junto a las Provincias de La Rioja y Catamarca) a la Campaña Libertadora del General San Martín. En su artículo 1º, el acta reza: “La Nación asume el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis, como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación.” Entre sus fundamentos, sobresalen como primer término: “*Que a través de (...) las Guerras de la Independencia y en la Organización Nacional (...) estas provincias volcaron todo su potencial humano*” y como segundo término: “*(...) por su abandono, se operó una creciente despoblación y un deterioro de las actividades productivas y el nacimiento de compensaciones a través de ocupaciones administrativas o de servicios para mantener el statu-quo, sin alentar y promover las dormidas reservas minerales, agropecuarias e industriales en estas áreas.*” (Ley N° VII-0178-2004 “Acta de Reparación Histórica de La Provincia de Catamarca, La Rioja y San Luis. Ratificación”).

Sin embargo, el Acta de Reparación Histórica sólo destacó el nivel de pobreza de estas provincias ya que no se hizo efectiva en cuanto a acciones concretas.

En 1983, el partido justicialista ocupó un lugar en la historia política de San Luis, que no perdió ningún mandato constitucional hasta el día de la fecha, donde actualmente gobierna Claudio Javier Poggi, tras dos gobernaciones de Alberto Rodríguez Saá, una de Alicia Leme y cinco de Adolfo Rodríguez Saá entre las décadas de los 80 y 90.

La razón de la permanencia del partido, si bien se corresponde con las sucesivas victorias democráticas; lo cual se demuestra en la aceptación popular de la ciudadanía en las elecciones, con picos de aceptación popular cercanas al 80% en el 2007, contiene variables de crecimiento indicadas por datos oficiales a considerar.

Aunque, no es la intención de este trabajo realizar un análisis sociopolítico de la Provincia, es dable mencionar algunos aspectos significativos de San Luis. Según la información oficial de la Provincia, desde 1983 a la fecha se construyeron 59.029 viviendas (Gobierno de la Provincia de San Luis, Ministerio de la Vivienda, 2014) para una población que asciende según el censo de 2010 a 431.588 Hab. Esto es remarcable, considerando que si tomamos como parámetro de una familia tipo, a una pareja con 2 hijos, casi el 50% de la población viviría en una vivienda facilitada por el Estado en cuotas sociales a 30 años. Es de remarcar, que se fundó una ciudad en el año 2003, La Punta, integrada en su totalidad por viviendas sociales, la cual es la cuarta en cantidad de población de las 67 localidades que componen la Provincia, según el censo del año 2010 del cual surge un cantidad de habitantes de 13.182.

De diversas lecturas de información oficial del Gobierno de la Provincia o vinculada a ella, se menciona que es a partir del regreso de la democracia y como producto de los esfuerzos de los distintos gobiernos constitucionales hasta la fecha, que la Provincia experimentó un salto exponencial en cuanto a infraestructura, cambio de la matriz productiva, autopistas, tendido de red cloacal (política planteada también como combate a la hepatitis - un ejemplo llamativo es la localidad serrana del El Trapiche, que cuenta con un sistema cloacal con bombas para superar las curvas de nivel), plantas de tratamiento de aguas servidas, plantas potabilizadoras, construcción de diques (existen 19 en la actualidad, más que en la Provincia de Córdoba), 7.500 Km. de acueductos para sumar tierras productivas para ganadería, erradicación de las enfermedades endémicas como el Chagas, que azotaba a la Provincia por encontrarse en la zona de influencia del vector de la enfermedad; un plan de inclusión social para los desempleados que reciben una asistencia dineraria con cobertura de obra social hasta su reinserción laboral, la entrega de computadoras en las escuelas públicas y privadas, un tendido de fibra óptica que provee de internet gratuito bajo un sentido de inclusión digital como un nuevo derecho de cuarta generación a toda la población, la construcción de escuelas que permitió una cobertura universal educativa pública suficiente para atender a la población y una atención primaria de la salud satisfactoria para la cantidad de habitantes

de San Luis; la inexistencia de villas de emergencias, el reconocimiento como Nación a las comunidades originarias de la Provincia con la restitución de tierras, la analizada política ambiental y la promoción de actividades culturales por mencionar algunas políticas: lo cual se suma a un renovado sentido de identidad que percibe el puntano, en contraposición a las décadas anteriores a 1983.

Si bien por tratarse de información oficial, la misma podría considerarse sesgada, la mayoría de los estudios independientes de investigación son dispersos y específicos, fundados muy probablemente en la complejidad que implica estudiar de forma integral la diversidad de temáticas que se enunciaron en el párrafo anterior y la línea de tiempo contemplada (30 años), que constituye la hegemonía a nivel provincial del partido justicialista. No obstante, se puede mencionar en términos productivos el trabajo crítico disponible de Agustín Mario (2010) perteneciente al equipo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET. De ese trabajo, se desprende que entre 1983 y 1991 se produjo una etapa vertiginosa de expansión industrial. El PBG creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30%. Hacia 1991, la composición del producto se había modificado drásticamente: el sector industrial explicaba más del 60%, mientras que los sectores primario y terciario participaban en un 5% y 27% respectivamente. Hacia mediados de la década, el producto per cápita de San Luis superó al promedio nacional y se revirtió la tendencia histórica a la expulsión poblacional: el crecimiento demográfico fue de un 27,8% mientras que el promedio nacional fue de 14,7%. Entre 1993 y 2001 el PBG creció un 11,5%. Si bien la etapa de la convertibilidad atentó contra la industria e hizo crecer el sector terciario, se mantuvieron niveles de estabilidad hasta la crisis del 2001-2002. No obstante la creación del Plan de Inclusión Social que se mencionó en el párrafo precedente, insumiendo cerca del 25% del presupuesto provincial, causó un efecto positivo. Para el año 2009, San Luis tenía una tasa de desocupación anual de 2,3%, la más baja de los 32 centros urbanos de todo el país. El PBG acumuló, entre 2002 y 2006, una suba del 20,38% a una tasa anual promedio del 5%. En cuanto a la composición del producto, se incrementó la participación del sector primario que alcanzó, hacia 2006, un 8,7%. (Mario, 2010).

No obstante, de la revisión de estudios de investigación a las políticas aplicadas en la Provincia; se destacan a nuestro entender como los puntos críticos sobresalientes, la explicación sobre los avances en la provincia en políticas nacionales como la promoción industrial, lo cual le restaría mérito a la administración provincial por tratarse de un

incentivo fiscal nacional; los modos de liderazgo tildados de “feudo” por tratarse un sistema de gobierno verticalista, un reconocimiento hacia las políticas de inclusión social pero criticadas por tener carencias conceptuales y no ser suficientes: un exceso en la coparticipación y una falta de Salud de alta complejidad, pudiendo mencionar en diferentes temáticas a Mercedes Lentini y Delia Palero, (2006) Bussetti (2007) y el expuesto estudio de Mario (2010) entre otros estudios.

El argumento que hace intersección entre la mayoría de los que estudios críticos a las políticas públicas de San Luis son, atribuirle como factor explicativo principal del crecimiento puntano, la promoción industrial, lo cual le restaría mérito a la administración provincial por tratarse de un incentivo fiscal nacional; y el segundo, el exceso de coparticipación como el segundo facto explicativo de su crecimiento a nivel regional.

En cuanto a la coparticipación, en base a los datos del Ministerio de Economía de la Nación, para el año 2012, la coparticipación per cápita de San Luis (\$8.097), es inferior a las Provincias de La Pampa (\$8.987), La Rioja (\$9.316) y Catamarca (\$10.745), por mencionar provincias cercanas, todas ellas con una cantidad de habitantes inferior a la Provincia de San Luis. (IARF, 2013:4)

En relación a la Promoción Industrial, en el trabajo titulado “Promoción Industrial en Argentina - Características, Evolución y Resultados”, devenido de un proyecto de investigación preparado por CLACSO en colaboración con PNUD Y UNESCO, Schvarzer (1987) denota que la promoción industrial en San Luis es parte de una variada y extensa cantidad de promociones que se dieron en Argentina hacia la mayoría del territorio nacional.

Según el informe, las primeras medidas de promoción se adoptan a partir de 1956. La Ley 10.991, declaró zona franca la región al sur del paralelo 42°, iniciando una serie de medidas promocionales para la Patagonia, la cual se vio ampliada por el Decreto 10.361/61 a la Provincia de la Pampa. Los Decretos 2.324/62 y 2.325/62 incorporaron el sur de Mendoza. A su vez, la promoción se extendido al noroeste del País con el Decreto 9.477/61 y de forma específica, el Decreto 11.324 de 1961, promocionaba una zona de la Provincia de Corrientes ampliada al año siguiente mediante el Decreto 2.323/62.

Es decir, que a 1962 se había cubierto dos terceras partes del territorio nacional bajo distintas formas de promoción. En 1966 con la Ley 17.010 se aprobó el régimen de promoción para la Provincia de Tucumán. En 1972, se dictó la Ley 19.640, que estableció un sistema de promoción especial para Tierra del Fuego que llegó a tener efecto a fines de los de la década de 1980 y del 2000. En 1973, la Ley 20.560 dio lugar a diversos decretos de tipo regional. El decreto 922/73 dividió al país en dos zonas con diferente intensidad en los beneficios a otorgarse; la primera, de máxima prioridad, cubría la Patagonia, el Noroeste y la Mesopotamia, mientras que la segunda abarcaba parte de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. La norma no incluía a San Juan, la cual gozaba de los beneficios de la ley 19.375. En 1979 la Ley 22.021, confirió beneficios especiales a la Provincia de La Rioja.

Recién en 1982, la Ley 22.702 extendió los mismos beneficios de La Rioja a las provincias de Catamarca y San Luis, consolidando -en los hechos- la propuesta del Acta de Reparación Histórica de 1974, mencionada al inicio de este apartado. En noviembre de 1983, la Ley 22.973, extendía beneficios similares a San Juan y en 1984, el Decreto 2.486 le concedió la promoción industrial a la Provincia de Formosa que implicaba como en la mayoría de los casos, la desgravación del impuesto al valor agregado (IVA).

Es decir, prácticamente, todas las provincias en tiempos anteriores o posteriores a San Luis, fueron beneficiadas por la promoción industrial. Por otro lado, poco se conoce que la promoción industrial en San Luis fue derogada el 26 de Agosto de 1988 por la Ley 23.614, con lo cual, suponer un cambio cualitativo de la Provincia explicado por un régimen de promoción del cual pudo hacer uso San Luis durante los años 80 como variable para explicar un crecimiento sostenido de 30 años, resulta como mínimo cuestionable.

Así también, bajo el supuesto que lo fuere, que no tenga acompañamiento de políticas públicas provinciales coadyuvantes; resulta inconcebible hacia un cambio en la economía provincial. De hecho, lo que surge tangencialmente del trabajo de Schvarzer (1987), es que el mismo crecimiento debió entonces darse al menos en otras provincias de la región beneficiadas por este régimen, cuestión que no sucedió.

No obstante, no es la intención de este apartado dar la discusión sobre si San Luis es o no un Provincia con estándares superlativos en relación a otras provincias. La cuestión a



sostener, es que hubo un cambio significativo a partir de 1983 que fue percibido como positivo por la ciudadanía según lo muestran los resultados holgados de las elecciones que le dieron la victoria al partido Justicialista desde entonces a la fecha.

Es así, que resultó pertinente indagar a la sociedad civil, a los tres poderes del Estado, los representantes políticos y territoriales, sus intendentes y las instituciones de representantes de la sociedad civil, cómo se vincula el contexto político puntano en relación a la sanción de la Ley IX-0749 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020” (PEA).

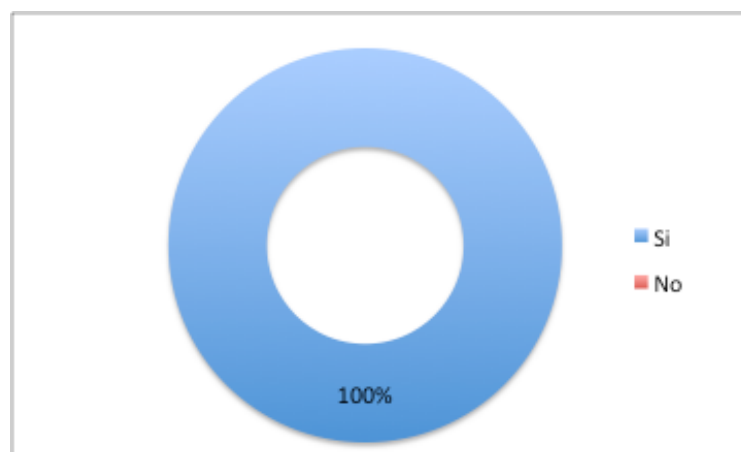
En este sentido se incluyó en todas las encuestas y entrevistas realizadas en el presente trabajo, la pregunta que en caso de considerar que hubieron avances e impactos atribuibles al PEA, si se cree que éstos se pudieran deber también a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis, obteniéndose los siguiente resultados:

- **Órgano de Aplicación del PEA:** el 100% contestó que sí, como observaciones, sobresalen la continuidad en los gobernantes, la decisión política en cuanto a la agenda ambiental y la continuidad en el cargo de los principales funcionarios en la cartera desde la creación del PEA.

Universidad de  
San Andrés

Figura 41

**Consulta al órgano de aplicación del PEA sobre si existe un contexto político que explica también avances e impactos del Plan Estratégico**

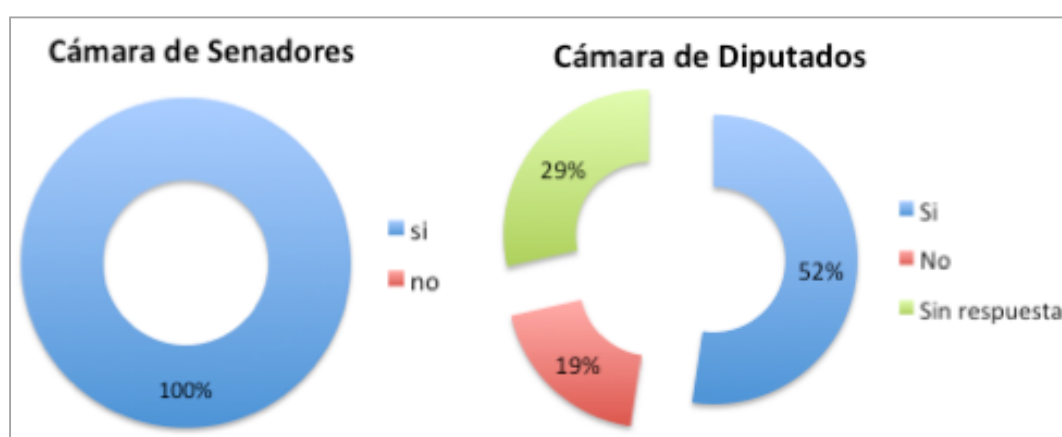


Fuente: encuesta al órgano de aplicación del PEA (Anexo I)

- **Poder legislativo.** El 100% de los 5 senadores encuestados de los 9 que componen la cámara, contestó que sí. Sobresale la observación en cuanto a la continuidad de las políticas públicas, cuya cualidad es atribuida a los gobernantes provinciales desde 1983 a la fecha. En cuanto a los diputados, de los 21 diputados encuestados, 11 contestaron que sí, en coincidencia con los senadores (52%), 4 que no (19%) y de 6 diputados no se obtuvo respuesta (29%).

**Figura 42**

**Consulta a la Legislatura sobre si existe un contexto político que explica también avances e impactos del PEA**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta al Poder Legislativo (Anexo II)

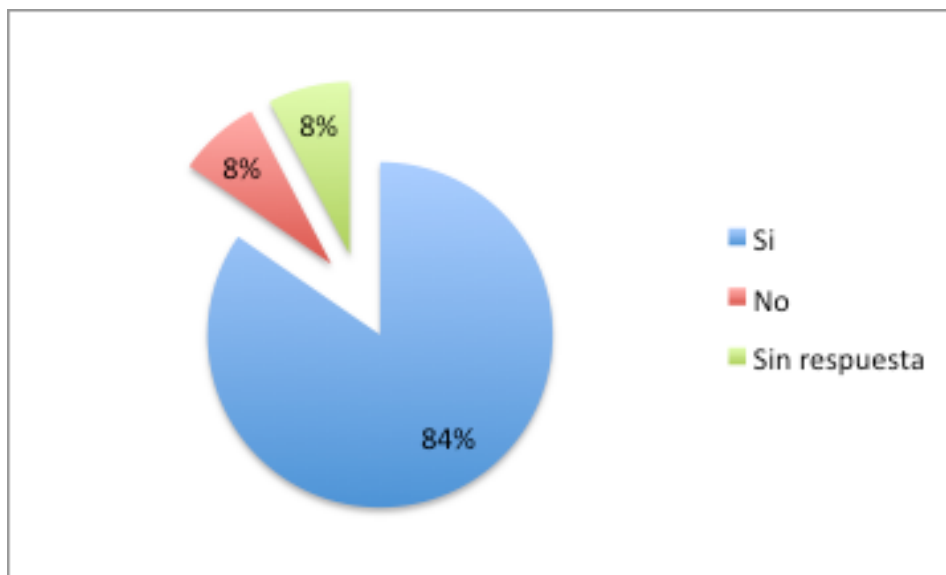
- **Poder Judicial.** De la consulta realizada el 16 de julio de 2014 a la Ministro del Superior Tribunal de Justicia de San Luis, Lilia Ana Novillo en representación del Poder Judicial Provincial, presidente a su vez del Consejo de la Magistratura; contestó que sí existe un contexto político que también explica el avance en las políticas ambientales además de la Ley y agregó: *“esta y otras muchas de las políticas que en particular existen en la Provincia de San Luis (cero endeudamiento, presupuesto equilibrado donde el gasto público no puede superar el 50%, un Plan de Viviendas que ampara a más del 50% de la población, inclusión con contraprestación de trabajo efectivo, un territorio conectado que permite exhibir expedientes electrónicos y firma digital, más del 40% de las autopistas del país, la recuperación de los humedales, el concepto del mérito como el calificativo de los mejores para que los jóvenes de todas las escuelas accedan a las becas que les permitirán seguir sus estudios*

*universitarios, etc, etc, etc) no son obra de un milagro ni actos de magia sólo responden a poder exhibir que, desde 1983 a la fecha, gobernantes, dirigentes sociales, profesionales, jóvenes y el Pueblo de San Luis todo, aman a su Provincia y se sienten orgullosos de vivir en ella.”*

- **Tribunal de Cuentas.** De la consulta realizada el 23 de julio de 2014 a Hugo Eugenio Zudaire, uno de los 5 miembros del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de San Luis; se obtuvo una respuesta en positivo en cuanto a que un avance continuado en el tiempo en la política ambiental del PEA se debe a un contexto político en particular que existe en la Provincia de San Luis; y agregó, *“Las políticas implementadas tienen el signo de un sólo partido gobernante, el Justicialismo, por lo que resulta ideológicamente más fácil mantener políticas con un buen grado de cohesión a lo largo de los años. La política ambiental es uno de los temas donde esto se podrá observar en el largo plazo, como se ha advertido la aplicación de otras políticas durante 30 años tales como presupuestos superavitarios, inexistencia de deuda pública, políticas digitales (aplicándose desde 1998) y aplicación de una parte del presupuesto a inversiones de bienes de capital.”*
- **Intendentes.** De la tabulación de encuestas realizadas durante el primer semestre de 2014 a los 13 intendentes que incluye la segunda, tercera y cuarta ciudad en importancia poblacional y en su total representan a un 40,98% de la población (dado que la ciudad de San Luis se analiza por separado), se obtuvieron los siguientes resultados en cuanto a la pregunta sobre si además de la cuestión de legislar la planificación, considera que el avance en la política ambiental se debe también a un contexto político en particular: 11 intendentes contestaron que sí (84%), 1 que no (8%) y de 1 no se obtuvo respuesta. La fundamentación de los intendentes más afines al partido Justicialista, fue principalmente en relación a la continuidad de un proyecto político que se continúa en el tiempo con el mismo partido gobernante por más de 30 años. Mientras que otros intendentes no vinculados directamente al partido, lo asocian a la decisión política, que es tan o más importante que la promulgación por Ley del Plan Estratégico.

Figura 43

**Consulta a los intendentes sobre si existe un contexto político que explica también avances e impactos del PEA**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta al practicada a los Intendentes y Comisionados Municipales (Anexo III)

- **Concejales de la Ciudad de San Luis.** Tal como se describió en el apartado 7.5 del presente capítulo, para el caso de la ciudad de San Luis se amplió la consulta a 5 concejales de los 14 que componen el Consejo Deliberante, entre los que se encuentra el presidente del Bloque del Frente para la Victoria que gobierna el municipio y es oposición a nivel provincial y el presidente del bloque Radical, partido opositor a nivel municipal y primera mayoría en la oposición a nivel provincial; además de un representante por el oficialismo provincial, opositor a nivel municipal.

Así, El concejal José Luis Dopazo, presidente del Bloque del Frente para la Victoria, en la consulta realizada el 25 de julio de 2014, opinó que sí existe un contexto político que también explica el avance del PEA, basado en que se da una continuidad de 30 años del mismo partido político gobernante al que responde el actual Gobernador.

El concejal Roberto González Espíndola del Frente Para la Victoria, en la consulta realizada el 23 de julio de 2014; opinó en negativo en cuanto a una

explicación simultánea del avance del PEA fundada en un contexto político en particular.

El concejal Francisco Guiñazu, presidente del bloque radical, en la consulta de fecha 27 de julio de 2014, Consideró también en negativo una explicación sobre el avance del PEA por un contexto político en particular a lo que agregó que *“San Luis no es otro país y todos queremos unir progreso con el cuidado del medio ambiente”*.

La concejal Claudia Rocha del partido radical, en la consulta realizada el 11 de agosto de 2014, opinó también en negativo sobre la existencia de un contexto político que explique también el avance del PEA a lo que agregó *“un plan estratégico votado en la legislatura genera en sí mismo consensos políticos”*.

La concejal Sandra Barroso del Partido Propuesta Republicana (PRO) como parte de la Alianza Compromiso Federal (oposición en la ciudad, oficialismo a nivel provincial), opinó de entre sus respuestas del 7 de agosto de 2014, que el avance del PEA se debe también a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis, sin ampliar su respuesta.

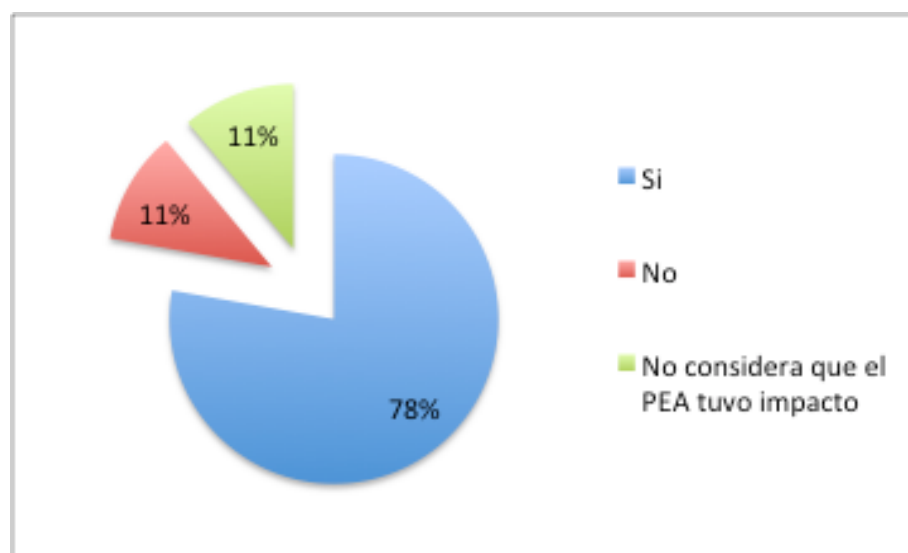
En cuanto a una conclusión sobre esta consulta realizada a los ediles, si bien 3 concejales de 5 consultados, contestaron que no y 2 contestaron que sí, esto resulta en una opinión al menos dividida, ya que los 2 votos en positivo, son del presidente del bloque gobernante en la ciudad, el Frente para la Victoria y el otro, es de la representante por la oposición, la que responde a una mayoría de 7 miembros en el Concejo Deliberante, que es la alianza Compromiso Federal, por lo cual, a nuestro entender, consideraremos la respuesta en positivo, por el peso ponderado superior que tienen estos 2 concejales por sobre los 3 que contestaron en negativo en términos de lo trasladable que es dicha opinión al resto de los concejales.

- **Sociedad civil.** En cuanto a las instituciones que representan a la Sociedad Civil, descritas en apartado 7.6, que incluye a 18 de las más representativas de la Provincia, entre organizaciones ambientalistas, del sector productivo, académico y asociaciones de profesionales, todos ellos vinculados al alcance de la Ley del Plan Estratégico Ambiental; se obtuvo que el 76% de las instituciones

encuestadas considera que el impacto del PEA se explica también en un contexto político en particular, fundado según la revisión de las observaciones, en la capacidad del gobierno provincial en continuar políticas públicas de largo plazo. Dos instituciones (12%) consideraron que el PEA tuvo impacto en el territorio pero el mismo no se explica en un hecho político y otras dos instituciones consideraron que el PEA no tuvo impacto alguno y por ende no analizan este punto.

**Figura 44**

**Consulta a las Instituciones de la sociedad civil sobre si existe un contexto político que explica también los avances e impactos del PEA**



Fuente: elaboración propia en base a la encuesta a las instituciones de la sociedad civil (Anexo IV)

### 9.1 Observaciones sobre el contexto político

De la introducción expuesta, sumado a las observaciones y contestaciones que surgen de las consultas y encuestas realizadas a distintos representantes institucionales y territoriales; si bien no se puede obtener una respuesta precisa sobre cuál es el contexto político puntual que obra en la Provincia y con qué características, más allá de la continuidad del partido político gobernante desde 1983 y su historial a nuestro entender de continuar políticas públicas a largo plazo, o dicho a la inversa, en no discontinuar políticas públicas; sí se pudo observar que existe una opinión mayoritaria en todos los sectores, en cuanto a que la ejecución y el impacto positivo del PEA es también

explicado por una voluntad política y la priorización de la temática ambiental en la agenda provincial.



Universidad de  
**San Andrés**

## **CAPÍTULO V - CONCLUSIONES**

### **1 Introducción**

En la presente sección se presentarán las conclusiones del trabajo. Se retoman las observaciones a las cuales se ha llegado en cada apartado del Capítulo IV y se las va concatenando hasta arribar a la conclusión general.

Las conclusiones se basan en los resultados de cada variable, cuya pertinencia y conceptualización fue explicada en el Capítulo III, con lo cual se abordará la temática en forma directa.

### **2 Conclusiones particulares sobre las variables observadas**

Se analizaron las distintas normativas y leyes referidas a la estructura orgánica del poder ejecutivo provincial, correspondientes al Ministerio de Medio Ambiente (MMA), como autoridad de aplicación de la Ley N° IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente Estrategia 2010-2020” (PEA), a partir de su puesta en vigencia, hasta el primer semestre de 2014 y a la evolución de la asignación presupuestaria que se encuentra reflejada en las distintas leyes de presupuesto provincial, referidas a la temática ambiental con vinculación al Plan Estratégico.

De lo relevado, se observó una transformación significativa en la estructura del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad de aplicación del PEA, en consonancia con los Objetivos y Metas que plantea la Ley del Plan Estratégico. Los cargos de funcionarios, están ocupados con profesionales cuya currícula es afín a cada temática y hubo un recambio hacia una tecnificación en cuanto a los empleados públicos que ocupan cada área.

La estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente creció desde la formulación del PEA en un 262,8% y lo hizo en función de las disposiciones del Plan Estratégico Ambiental (PEA), según se contrastó entre el contenido de la Ley del PEA y las



funciones que obran en los decretos citados que fueron modificando la estructura ministerial.

En relación al presupuesto, existe una correlación con las metas y acciones planteadas en la Ley IX-0749 (PEA) con la evolución del presupuesto donde se avizoró en términos cuantitativos un incremento acumulado hasta el año 2014, de un 572%, detrayendo la inflación anual.

Si bien la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) enuncia diversos Objetivos y Metas, no es sino con la asignación de presupuesto, la creación de organismos afines para el caso que sea necesario y la creación de normativa específica, cuando se adquieren visos de un grado de ejecución palpable, entre otras variables. De un total de 145 normas ambientales que posee vigente la Provincia de San Luis, 68 fueron dictadas o sancionadas, entre el año 2010 y 2013 a partir de la implementación del Plan Estratégico Ambiental. Esto representa que el 46,89% del total de la normativa ambiental de la Provincia se produjo a posteriori del Plan Estratégico Ambiental.

Por consiguiente, considerando la línea de tiempo de toda la legislación hasta la fecha de corte del presente trabajo, primer semestre del año 2014, desde la creación del PEA, se produjo casi la mitad de la normativa ambiental Provincial.

Como se señaló, Martínez Nogueira (2004) observa la ausencia del seguimiento de políticas en la administración pública, como un indicador de baja capacidad del sector. En este sentido, se puede concluir que el PEA cuenta con un adecuado seguimiento de sus políticas y programas allí planteados ante la presencia de un “Sistema de Seguimiento” el cual cuenta con un buen nivel de certeza en cuanto a la información y posee un alto nivel de uso por parte del ápice estratégico del órgano de aplicación del PEA.

Sobre si la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) sirvió para generar alianzas, se constata un salto cualitativo y cuantitativo al registrar su operación, se advirtieron 44 convenios de relevancia. De lo analizado en cada convenio, se observaron políticas trascendentales relativas a la concreción de Metas y acciones que dispone el Plan Estratégico Ambiental, las cuales son citadas o fundadas en el PEA, explicitado esto en el contenido de los convenios. La importancia de las políticas queda demostrada en las temáticas que abordan los acuerdos, donde sobresale la recomposición de la

desertificación de más de 400.000 Has. en el centro oeste y noroeste puntano, gracias a diversos convenios y acuerdos inter-jurisdiccionales que compusieron la relaciones truncadas entre Mendoza y San Luis en cuanto a la intervención necesaria sobre el río Desaguadero que divide ambas provincias; la construcción del segundo parque fotovoltaico de Argentina (primero con fondos provinciales); la obtención de fondos federales relativos a la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, en lo que San Luis fue caracterizada como ejemplar en el año 2013 por las ONG's ambientalistas más activas en Argentina como Greenpeace, FARM y la Fundación Vida Silvestre; y la provincialización del reciclado de los residuos sólidos urbanos con la clausura de los basurales a cielo abierto municipales, entre otras.

A su vez, desde la paradiplomacia, en el tiempo de tres años y medio de la sanción del PEA, se destaca un alta actividad producto del Plan, donde sobresale la obtención de nueve fondos no reembolsables por parte del MMA, ajustados a los lineamientos de los organismos de desarrollo y financiamiento externo. La Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA) fue parte de la justificación para obtener la elegibilidad de los mismos. Esto se dio en un contexto provincial que cuenta con una política de no contraer deuda externa, por lo que esta categoría de fondos son dadas en un marco de poca interacción con este tipo de organismos de financiamiento externo. A su vez, es de destacar, que durante la planificación y *a posteriori* de la sanción parlamentaria del Plan Estratégico, se obtuvieron treinta y cuatro reconocimientos y distinciones a diversos aspectos de la política ambiental de la Provincia, de los cuales catorce fueron otorgados por organizaciones internacionales dedicadas a la temática.

En el plano de las evaluaciones internas y externas al Poder Ejecutivo más significativas, han surgido evidencias contundentes en cuanto al grado de ejecución del PEA.

Respecto a las evaluaciones internas, se destaca la medición de tres años y medio, tomando como punto de inicio la sanción de la Ley del PEA (24 de noviembre de 2010) sobre los indicadores especificados en el último capítulo del tomo I del Anexo I de la Ley IX-0749-2010 “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente – Estrategia 2010-2020” (PEA). Esto arroja que de un total de 120 indicadores surge un promedio de avance del PEA de un 52,96%. Si aceptamos como esperable una media de 35% a los

3,5 años de los 10 años que dispone el PEA para su ejecución, podemos afirmar que, hasta aquí, el resultado satisface y supera la expectativa dentro de la línea temporal seleccionada. Del visado del avance por cada Objetivo, se observa que el valor mínimo, está signado por el Objetivo “Aire”, que denota una ejecución del 29%. El punto máximo, con una ejecución del 71,2%, lo ostenta el Objetivo “Herramientas de Política y Gestión Ambiental” explicado fundamentalmente en la producción de normativa, la cual está principalmente ligada a este Objetivo y a la realización del Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT), como una de sus Metas principales. Dicho trabajo, realizado en conjunto con el INTA, y muy valorado por los usuarios, está disponible para la comunidad a través del portal Web del Ministerio. El OAT es de destacar, dado que allí se compilaron todos los estudios ambientales y territoriales de la provincia de San Luis, bajo un sistema de consulta amigable para diversos fines; su uso se ha generalizado con una alta repercusión.

En cuanto a las evaluaciones externas se tomaron dos informes fundamentales. El primero es un trabajo publicado en el año 2013 por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), donde se compara en materia ambiental a los 511 departamentos que componen la Argentina y el segundo, un estudio publicado en el año 2014 por la Secretaría de las Naciones Unidas contra la Desertificación, sobre una evaluación a nivel nacional del Instituto de Estudios Ambientales, Sociales y de Resolución de Conflictos de la Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales de la Universidad de Morón y la Fundación Agreste, que coteja en materia de medio ambiente a las provincias argentinas.

El estudio publicado por el CONICET, desarrollado en el capítulo anterior, ubica al Departamento Junín de la provincia de San Luis, como el de mejor índice de calidad ambiental del país y al Departamento Juan Martín de Pueyrredón, que incluye la primera concentración urbana de la provincia -la capital provincial y el “Gran San Luis”, se posiciona en el séptimo lugar de los 511 departamentos argentinos. Sobre los dos departamentos puntanos destacados, el informe menciona cuestiones que le son atribuibles al PEA tras la revisión de sus objetivos y metas.

En cuanto al segundo informe indicado, publicado en formato digital por la Secretaría Permanente de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación con sede en Bonn, Alemania, realizado por el citado Instituto Argentino

y al cual se puede acceder mediante el portal *Web* de esta secretaría, el mismo realiza un ranking de provincias en materia de medio ambiente, en donde se evalúa esta temática acotada a las competencias inherentes a las jurisdicciones provinciales.

Es así, que según este segundo estudio, la Provincia de San Luis lidera el Ranking en el cual figura con el mayor puntaje: 20,92; más de 10 puntos sobre la provincia que lo secunda que tiene 10,6.

En definitiva, el resultado referido al punto evaluación interna, a través del contraste de la información expuesta mediante el sistema de expedientes digitales de la provincia, la legislación producida, lo observado en las alianzas intra e inter gubernamentales y la paradiplomacia; permitió comprobar el alto grado de avance allí figurado, el cual como se explicó, supera ampliamente las expectativas, y en cuanto al análisis de las dos evaluaciones externas más sobresalientes, como ya se detalló, se posiciona a la provincia de forma superlativa en comparativa federal, y se verifica una correlación con los lineamientos del PEA, no sólo en los enunciados del Plan, sino también en el cruzamiento con las demás variables ya citadas en el presente trabajo, en cuanto a convenios, normativa producida, alianzas generadas y reconocimientos nacionales e internacionales en distintas temáticas.

Es así, que acotándonos a la información relevada, se estaría frente a un nivel de avance positivo entre lo planificado vs. lo ejecutado sobre las Metas que plantea la Ley del Plan Estratégico Ambiental.

En cuanto a “Legislar la Planificación Estratégica”, si bien desde la teoría, tal como se explicó en los capítulos precedentes, es innegable que la fuerza de ley tiene mayor peso jurídico que un decreto o un anuncio desde el poder ejecutivo, se quiso recoger la opinión al respecto desde la práctica y focalizado para el caso de los Planes Estratégicos de políticas públicas, para lo cual se obtuvo la opinión de diversos sectores involucrados o alcanzados por la Ley del Plan Estratégico Ambiental de la Provincia San Luis (PEA).

Es así que de la entrevista a la Ministra de Medio Ambiente de la Provincia, Daiana Hissa, quien ocupa el cargo desde el inicio del Plan Estratégico y continúa en el mismo tras el traspaso del Gobierno ocurrido en diciembre de 2011; las declaraciones públicas realizadas por el actual Gobernador de la Provincia, Claudio J. Poggi; del Gobernador anterior al período actual, Alberto Rodríguez Saá, quien promulgó el PEA; la consulta

realizada a Alfonso Verges, quien compitió por el Frente para la Victoria ante el actual Gobernador; la tabulación de respuestas al cuestionario practicado a los funcionarios del órgano de aplicación (MMA); sumado todo ello a opiniones solicitadas a miembros de distintos estamentos político-institucionales, académicos, profesionales, productivos y organizaciones del tercer sector (en especial ambientalistas); se obtuvo como respuesta por amplia mayoría y en todos los estratos sin excepción, que legislar la planificación aporta al federalismo, transforma un Plan en una política de estado por su rango jurídico y que contribuye a la continuidad de las políticas públicas ante un cambio de gobierno constitucional. Es así, que de las opiniones recolectadas en cuanto a la práctica y lo expuesto en términos teóricos, se podría concluir que legislar la planificación estratégica para el caso de San Luis, fue favorable.

Las encuestas, como se explicó en el Capítulo III, se realizaron bajo el sustento teórico del institucionalismo por lo que no fueron dirigidas a la población en forma directa, sino, a través de sus representantes; fundado en la amplitud que requiere contestar sobre la cuestión ambiental en términos generales, considerando que abarca una gran variedad de temáticas.

Con relación a los avisoramientos de impacto de la política pública ambiental en estos primeros años, de la observación y análisis de las encuestas y consultas realizadas a representantes territoriales e instituciones de la sociedad civil, seleccionados en base a los criterios descriptos en los capítulos precedentes, se puede concluir que existe una apreciación de un impacto positivo del PEA. Los guarismos observados advierten que existe un 89% promedio con un 100% y 67% de puntos máximo y mínimo de apreciación de un impacto positivo tangible en el territorio por parte del PEA y de las políticas ambientales que emergen de la Ley del Plan Estratégico Ambiental.

En cuanto al contexto político, no fue la intención de este trabajo dar la discusión sobre si San Luis es o no un Provincia con estándares superlativos en relación a otras provincias como factor explicativo de la ejecución del PEA. La cuestión a sostener, según lo analizado y el trabajo de campo practicado, es que hubo un cambio significativo a partir de 1983; que fue percibido como positivo por la ciudadanía según lo muestran las holgadas diferencias electorales que le dieron la victoria al partido justicialista desde entonces a la fecha, lo que habría permitido sostener posiblemente, políticas públicas a largo plazo; estuvieren o no sustentadas en una Ley, cuestión esta,

que explicaría también el avance y el impacto del PEA, es decir, que la ejecución continuada del Plan Estratégico Ambiental, es resultante, más allá de la Ley en la que está inmerso, de la voluntad política y la priorización de la temática ambiental en la agenda provincial.

### **3 Conclusión General**

De la bibliografía relevada y de diferentes consultas a expertos en la temática, entre las que se destacan la realizada a Carlos Sandoval, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en relación a Latinoamérica y la realizada a Jorge Sotelo, Coordinador del la Red Argentina de Planificación Pública (PLANAR) de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública; surge que existe un consenso en cuanto a que “no es común” la promulgación por ley de los planes estratégicos en el sector público. A su vez el Consejo Federal de Medio Ambiente, afirmó que en cuanto a la política ambiental se refiere, que se trata del único Plan Estratégico ambiental en Argentina promulgado por Ley.

Es un elemento innegable que la promulgación por ley de cualquier acción del gobierno tiene un mayor nivel coercitivo en relación a las acciones que se plantean en comparativa con el mero anuncio dentro el ámbito del Poder Ejecutivo o bajo elementos normativos que posee dicho poder como decretos o resoluciones. Esta cuestión apunta a la definición de "proceso de conversión" planteada por Martínez Nogueira (1995:2), de una política pública en relación al grado en que la promesa se convierte en resultados efectivos.

No obstante, como se advirtió en el capítulo I, no nos propusimos demostrar que un plan estratégico de una política pública promulgado por ley es la solución a la efectividad de la planificación estratégica como herramienta, sino, analizar un caso donde se dio esta particularidad; con el fin de aportar un experiencia más sobre las consecuencias de esta decisión de gobierno, como elemento comparable para otros estudios que quieran abarcar comparativas subnacionales, o para la simple observación de los mitos, reticencias o “miedos” sobre las consecuencias de dar intervención al Poder Legislativo en la formulación de una política pública que trascienda la ley de

presupuesto que se plantea anualmente.

En rigor de verdad debería admitirse que la ciudadanía obtiene un empoderamiento mayor al existir la regulación de una Ley, entendida como un paraguas protector emanado de todos los estamentos políticos. Se configura entonces una oportunidad - si bien en el recorte presentado remite a la temática ambiental y a la planificación estratégica- cuyos efectos beneficiosos pueden ser extrapolados a otros ámbitos sectoriales o disciplinares; son efectos que llevan la facultad intrínseca de poder defenderse a través de la normatividad que les dio origen.

Desde la perspectiva del escenario de aplicación para una norma de esta naturaleza, en el mismo orden, los administrados estarían mejor perfilados para involucrarse en la gestión de gobierno al convertirse en receptores de logros alcanzados sistemática e institucionalmente, lo que podría implicar a su vez un incremento en la intervención de múltiples y variados actores conformando un círculo virtuoso de regulación y participación.

En definitiva, podemos decir sobre la Ley N° IX-0749-2010 “Plan Maestro Ambiental: Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020” (PEA) a través de la documentación relevada, las encuestas, consultas y entrevistas realizadas, la evolución de la estructura orgánica de la autoridad de aplicación, del presupuesto por programas, de la generación de nueva normativa, las evaluaciones internas y externas, las alianzas intra e inter gubernamentales, la paradiplomacia y del seguimiento de las políticas divisado, que existe la presencia de un impacto y avance del Plan Estratégico Ambiental significativo y muy apreciable, todo ello considerando los tres años y medio de vigencia del PEA como Ley provincial sobre los 10 años que se plantea para su cumplimiento y el hecho de haber superado el traspaso de un gobierno constitucional al año de su sanción parlamentaria.

Por último surge que, si bien la Ley es una herramienta más para potenciar la concreción de la ejecución de un Plan Estratégico (siempre que cuente con el consenso necesario) y que aporta a su vez en alguna medida al federalismo por su apertura a la discusión con los representantes regionales, sigue siendo la decisión política un factor elemental para la concreción de una planificación en el sector público. A su vez, vale destacar que para el caso de las políticas ambientales, el factor normativo tiene un rol

superlativo en cuanto a la necesidad de legislación, con lo que resulta aún más necesario para este tipo de temáticas.

Asimismo, es de nuestra opinión, que considerando las mayorías parlamentarias apropiadas, no resulta inapropiado pensar en que sea factible para ciertas políticas públicas la utilización de la metodología implementada por San Luis tanto en otros estados provinciales como en el poder central nacional, pudiendo considerarse este un ensayo a escala, donde se presenta un teatro de operaciones extrapolable, por tratarse de un espacio con actores similares, una relación presupuesto-población y una organización política-normativa similar al que opera en el resto del país.

Los resultados obtenidos parecen indicar que no quedan dudas de que el fortalecimiento del andamiaje jurídico legal de un estado puede generar mayor facilidad de acceso para la integración de aportes de la población por tratarse de herramientas idóneas y perdurables; en consecuencia la democratización operaría en alza, en términos amplios, como instrumento de crecimiento y con un impacto positivo en la generalidad de los indicadores sociales e incluso económicos.

Es dable mencionar, que el presente trabajo tuvo un aporte tangible, tal como surge de la misiva remitida por el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), recibida el 24 de julio de 2014 donde se comunicó: *“tengo el agrado de dirigirme a Usted en razón de informarle que en base de la investigación oportunamente realizada (en mención al presente trabajo), de la que surge como propuesta sobre la planificación estratégica promulgada por Ley como medida que sustenta la planificación de políticas públicas a largo plazo; que la misma fue tratada e incorporada en el nuevo Pacto Federal Ambiental, el cual fue aprobado por la Resolución del COFEMA N° 283/2014.”*

Finalmente, entendemos que la búsqueda iniciada aquí podría generar el tránsito a nuevos rumbos de organización en la administración del “bien común” a través de políticas públicas más consolidadas, mediante una valoración de los medios utilizados como parte de una institucionalidad creciente, que incorpore además toda la innovación posible a largo plazo, direccionada al desempeño de una gobernanza correctamente afianzada en óptimas herramientas.

En conclusión, si asumimos que la Planificación Estratégica es un proceder participativo por definición y que la promulgación de legislación en un estado



democrático moderno, es también el producto del devenir institucionalizado para el conjunto de la sociedad, no deberíamos descartar que una Ley puede llegar a funcionar como potenciador de aquel mecanismo y nuestro estudio estaría direccionando una visión optimista en tal sentido.



Universidad de  
**San Andrés**

## BIBLIOGRAFÍA

Agencias de Noticias San Luis (2012). “El Gobierno Presentó el Plan Estratégico de Energía 2012 – 2025”. Publicación WEB, 01 de agosto de 2012. Consulta realizada el 25 de junio de 2014 en: [<http://agenciasanluis.com/notas/2012/08/01/el-gobierno-presento-el-plan-estrategico-de-energia-2012-2025/>].

Álvarez García, Isaías (2004). “Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales y Educativos”. México, Editorial Limuas, 2004.

Armstrong, J. S. (1982). “The Value of Formal Planning for Strategic Decisions: Review of Empirical Research”. *Strategic Management Journal*, 3: 197-211.

Balbín, Carlos F. (2010), Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina, Clase dictada el 17 de julio de 2010.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”. New York, USA.

Banco Mundial (1997). “Informe sobre Desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”. Washington: Banco Mundial.

Barney, Jay (1986). “Strategic Factor Markets: Expectations, Luck, and Business Strategy”. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Björkman, I. (1989). “Factors Influencing Processes of Radical Change in Organizational Belief Systems”. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Bryson, John M. (2011). “Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco, Jossey-Bass.

Burgwal, Gerrit y Cuéllar, Juan Carlos (1999). Planificación Estratégica y Operativa: Aplicada a Gobiernos Locales”. Servicio Holandés de Cooperación. Quito, Ecuador, Abya Ayala.

Bussetti, M. (2007). “Transformaciones en el empleo y el territorio: El caso San Luis”. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (3), 33-50. En Memoria

Académica. Disponible en:

[[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4335/pr.4335.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4335/pr.4335.pdf)]

Chandler, A.D. Jr. (1962). “Estrategia y Estructura. En Mintzberg”. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2000). Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación. Serie Seminarios y Conferencias. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones (DPPI), Cuba, 16 al 17 de noviembre del año 2000.

Corner, Kinicki y Keats (1994). “Strategic decision-making processes: the role of information”. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2006). “Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.), 2007, Entre el Diseño y la Evaluación. El Papel Crucial de la Implementación de los Programas sociales.

Druker, Peter (1954). The Practice of Management. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Feldman S.P. (1986), Management in Context: An Essay on the Relevance of Culture to the Understanding of Organizational Change. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Fundación de Investigación Social Argentino Latinoamericana (FISAL) (2012). Tratado de paz entre Progreso Y Medio Ambiente: Dimensión Internacional de la Política Ambiental de la Provincia de San Luis. Revista TIP, Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, año 1, No. 2, Buenos Aires, abril de 2012.

Fundación Vida Silvestre (2013). Organizaciones ambientalistas advierten pocos avances en la aplicación de la Ley de Bosques. Publicación WEB consultada el 22 de mayo de 2014 disponible en: [[http://www.vidasilvestre.org.ar/sala\\_redaccion/?6881](http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?6881)]

George A. Steiner, 2004, Planeación Estratégica lo que todo director debe saber – una guía paso a paso, México, Compañía Editorial Continental.

Gordillo, Agustín (2013). “Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas”. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 11ª edición WEB de la F.D.A., 2013 disponible en: [<http://www.gordillo.com>].

Hannan, M. T, and Freeman, J. (1984). “Structural Inertia and Organizational Change”. *American Sociological Review* (49, abril 1984:149-164).

Hannan, M. T, and Freeman, J. (1977). “The Population Ecology of Organizations”. *American Journal of Sociology* (82, 5, 1977:929-964).

Ianni, O. (1975). “Estado y Planificación Económica en Brasil (1930-1970)”. Buenos Aires, Amorrortu Editores. En Tereschuk, N. (2012) Op. Cit.

Instituto Argentino de Análisis Social (IARAF), (2013). “Coparticipación Federal de Impuestos durante el año 2012: Tierra del Fuego recibió ingresos por habitante equivalentes a 7 veces los que recibió Buenos Aires”. Córdoba, Informe Económico No. 203.

Instituto de Estudios Ambientales, Sociales y de Resolución de Conflictos (IEASRC), (2013). “Relevamiento de Indicadores de Gestión Ambiental de la República Argentina”. Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales de la Universidad de Morón y Fundación Agreste. Publicado por la Secretaría de las Naciones Unidas contra la Desertificación, año 2014, disponible en: [<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/WDCD/2014/Events%20around%20the%20world/Argntina.pdf>]

Kaplan R.S. y Norton D.P. (1992). “The balanced scorecard-Measures That Drive Performance”. *Harvard Business Review*, enero-febrero.

Khandwalla, P. N. (1970). “The Effect of the Environment on the Organizational Structure of Firm” (doctoral dissertation, Carnegie-Mellon University, 1970). En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Kudla, R. J. (1980). “The Effects of Strategic Planning on Common Stock Returns”. *Academy of Management Journal*, 23 (1): 5-20.

Lahera, Eugenio (2004). "Política y políticas públicas, Serie Políticas Sociales 95". División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El estudio forma parte del proyecto Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia. Santiago de Chile, 2004.

Learned, Christensen, Andrew y Guth (1962). "Business Policy: Text and Cases". En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Lentini Mercedes, Palero Delia, (2006). "Política habitacional comparada: Mendoza y San Luis en el Marco de la Descentralización". Revista INVI (Chile) No. 056 Vol.21, Universidad de Chile.

Lorsch, J. W. (1986). "Managing Culture: The Invisible Barrier to Strategic Change". California Management Journal (28, 2, Winter 1986:95-109).

Mario, Agustín (2010). "El modelo productivo de San Luis: ¿otro país es posible?" Publicaciones del CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET) en Roccatagliata, J. (coord.) Región Nuevo Cuyo: Desarrollo sustentable con equidad. Buenos Aires: Fundación Hernandarias-Academia Nacional de Geografía, Tomo III.

Mark C. Miller, Jeb Barnes (2004). "Making Policy y Making Law, An Interbranch Perspective". Georgetown, Georgetown University Press.

Martínez Nogueira, R. (2004). "Historia, Aprendizaje y Gestión Pública: Las Políticas Dirigidas a la Pobreza en el Estado Remanente". En J. Bertranú, J.M. Palacio y G. Serrano. El País que no me Acuerdo. Prometeo, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (2002). "Las Administraciones Públicas Paralelas y la Construcción de Capacidades Institucionales: La Gestión por Proyectos y las Unidades Ejecutoras". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. (Octubre 2002). Caracas.

Martínez Nogueira, R. (2013). El planeamiento Estratégico y el Mejoramiento de la Gestión Pública. En Walter, Jorge y Pando, Diego: "Planificación Estratégica. Nuevos Desafíos y Enfoques en el Ámbito Público. Buenos Aires, Sociedad Argentina de

Análisis Político (SAAP), Centro de Estudios de América Latina - Europa (CERALE), 2014.

Martínez Nogueira, R. (1995). Análisis de Políticas Públicas. Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública.

Miller, C. C., y L. B. Cardinal (1994). "Strategic Planning and Firm Performance: A Synthesis of More Than Two Decades. *Academy of Management Journal*, 37: 1649-65.

Miller, D. (1999). "Configurations Revisited". *Strategic Management Journal* (17, 1996:505-512). En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, Universidad de la Punta (2014). "Historia de San Luis – Plan Continental. San Luis y su aporte a la gesta Sanmartiniana". Publicación WEB. Consultado el 2 de julio de 2014. Disponible en: [[http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/historia\\_de\\_sanluis/plan\\_continental\\_san\\_luis\\_y\\_su\\_aporte\\_a\\_la\\_gesta\\_sanmartiniana.html](http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/historia_de_sanluis/plan_continental_san_luis_y_su_aporte_a_la_gesta_sanmartiniana.html)]

Ministerio de la Vivienda de la Provincia de San Luis (2014). Indicador de viviendas entregadas desde 1983. Publicación WEB. Consulta realizada el 3 de julio de 2014. Disponible en: [<http://www.vivienda.sanluis.gov.ar>]

Mintzberg, Henry (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, The Free Press.

Mintzberg, Henry (1999), "Safari a la Estrategia". Buenos Aires, Argentina: Ediciones Granica.

Muller, Alberto y Gómez, Teresita (2013). "La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)". Buenos Aires, Centro de Estudios para la Situación y Perspectivas de la Argentina, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Nonaka, I. Y Takeuchi, H. (1995). "The Knowledge-Creating Company". Oxford, University Press.

Oszlak y O'Donnell (1976). "Estado y Políticas Estatales en América Latina": Hacia una Estrategia de Investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/No. 4, 1981.

Porter, Michael (1980). "Competitive Strategy". En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Porter, Michael (1985). "La Ventaja Comparativa". En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Prown, J. D. (1993). "The Truth of Material Culture: History or Fiction". In S. Lubar and W. D. K. Kingery, eds., "History from Things: Essays on Material Culture" (Washington, DC: Smithsonian Institution Press, 1993:1-19). En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Rhyne, L. C. (1986). "The Relationship of Strategic Planning to Company Performance. Strategic Management Journal, 7: 423-36.

Rieger, Fritz (1987). "The Influence of National Culture on Organizational Structure, Process and Strategic Decision-Making: A Study of International Airlines". En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Robinson, R. B., and Pearce J. A. (1988). "Planned Patterns of Strategic Behaviour and Their Relationship to Business-Unit Performance". Strategic Management Journal, 9: 43-60.

San Luis 24 Noticias (2009). "El Gobierno presentó un Plan Maestro de Turismo". Publicación WEB, 1 de diciembre de 2012, consulta realizada el 1 de junio de 2014. En: [[http://sanluis24.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7971:el-gobierno-presento-un-plan-maestro-de-turismo&catid=34:catlaciudad&Itemid=54](http://sanluis24.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7971:el-gobierno-presento-un-plan-maestro-de-turismo&catid=34:catlaciudad&Itemid=54)]

Sánchez Albavera, Fernando (2003). "Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003.

Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo (2005). "La Construcción del Marco Teórico en la Investigación Social". En "Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, Formulación de los Objetivos y Elección de la Metodología", Buenos Aires, 2005, CLACSO.

Schvarzer, Jorge (1987). “Promoción Industrial en Argentina. Características, Evolución y Resultados”. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Documentos del CISEA N° 90.

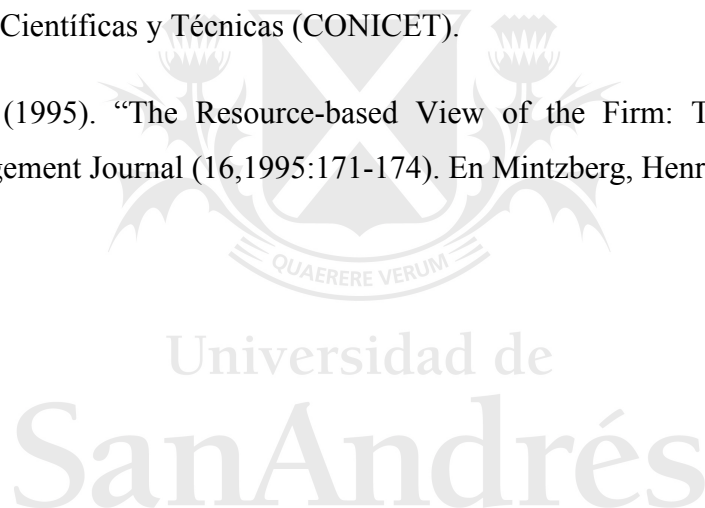
Shrader, C., L. Taylor y D. Dalton (1984). “Strategic Planning and Organisational Performance: A Critical Appraisal”. *Journal of Management*, 10: 149-71.

Sleznick (1957). Liderazgo en Administración. En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.

Tereschuk, N. (2012). “La Época Dorada de la Planificación, 1960-1975”. En Müller, Alberto y Gómez, Teresita (2013) Op. Cit.

Velázquez, Guillermo; Celemín, Juan Pablo (2013). “La Calidad Ambiental en La Argentina. Análisis regional y departamental”. Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Wernerfelt, B. (1995). “The Resource-based View of the Firm: Ten Years After. *Strategic Management Journal* (16,1995:171-174). En Mintzberg, Henry (1999) Op. Cit.





**ANEXO I - Encuesta a los funcionarios que componen el Órgano de Aplicación de  
la Ley del Plan Estratégico Ambiental (PEA)**



Universidad de  
**San Andrés**

### Encuesta a funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia

En razón al trabajo final de un maestrando en Políticas Públicas quien indaga sobre la Ley N° IX-0749-2010 “*Plan Maestro Ambiental: Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020*”, se le solicita contar con su invaluable opinión en cuanto al hecho de la promulgación por ley del plan estratégico, y sobre el avance en la ejecución del mismo.

Por favor englobe la respuesta seleccionada. La encuesta en todas sus preguntas cuenta con un cuadro de “observaciones” previsto para el caso que sea de su interés expresar alguna consideración o extenderse sobre su respuesta. En caso de necesitar más espacio, puede continuar en el reverso de la hoja haciendo un llamado.

Muchas gracias por su invaluable opinión.

#### Preguntas:

1) ¿Considera que todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley?

Sí

No

Observaciones:



2) ¿Es de su opinión que el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial?

Sí

No

Observaciones:

3) ¿Considera que existe un seguimiento interno (dentro del Poder Ejecutivo) sobre el avance de la política ambiental, como resultante de la promulgación del plan estratégico ambiental?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

4) ¿Condiciona la existencia de la Ley del Plan Estratégico Ambiental la creación de nuevos proyectos o iniciativas ambientales?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

5) ¿Tiene concordancia el proyecto de presupuesto que realiza el Ministerio de Medio Ambiente que se envía al Ministerio de Hacienda y Obras Públicas con los objetivos trazados en la Ley del Plan Estratégico Ambiental?

Sí

No

Observaciones:

6) ¿Considera que la Ley del Plan Estratégico Ambiental sirvió para establecer alianzas internas y externas para dar solución a las problemáticas que así lo ameritan?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

7) ¿Es de su entender que la promulgación por Ley el Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que haya sido enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

8) ¿Considera que existe un avance significativo en la política ambiental de la Provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental?

Sí

No

Observaciones:

9) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta anterior: ¿Cree que el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley aportó en alguna medida a la continuidad de las políticas ambientales en consideración que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011?

Sí

No

Observaciones:

10) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta anterior: ¿Considera que la promulgación por ley del Plan Estratégico Ambiental aportó a la continuidad en dicha política en un nivel:

Alto

Medio

Bajo

Observaciones:

11) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta **8)**, ¿cree que este hecho se debe a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis? **Para este caso se le solicita un breve fundamentación a su respuesta. Gracias.**

Sí

No

Fundamentación:



Universidad de  
**San Andrés**

**ANEXO II - Encuesta al Poder Legislativo de la Provincia de San Luis**



Universidad de  
**San Andrés**

## Encuesta al Poder Legislativo de la Provincia de San Luis

En razón al trabajo final de un maestrando en Políticas Públicas de la Provincia, quien indaga sobre la Ley N° IX-0749-2010 “*Plan Maestro Ambiental: Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020*”, se le solicita contar con su invaluable opinión en cuanto al hecho de la promulgación por ley del plan estratégico, y sobre el avance en la ejecución del mismo.

Por favor englobe la respuesta seleccionada. La encuesta en todas sus preguntas cuenta con un cuadro de “**observaciones**” el cual **NO ES OBLIGATORIO RELLENARLO**. Este casillero, está previsto para el caso que sea de su interés expresar alguna consideración o extenderse sobre su respuesta. En caso de necesitar más espacio puede continuar al reverso de la hoja.

Muchas gracias por su invaluable opinión.

### Preguntas:

1) ¿Considera que todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley?

Sí

No

Observaciones:



2) ¿Es de su opinión que el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta al federalismo provincial?

Sí

No

Observaciones:



3) ¿Considera que la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que fuera enunciado o dispuesto por un decreto en el ámbito del poder ejecutivo?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

4) ¿Considera que existe un avance significativo en la política ambiental de la Provincia desde la promulgación del Plan Estratégico Ambiental?

Sí

No

Observaciones:

5) **En caso de haber contestado que SÍ a la pregunta anterior:** ¿Cree que el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley, aportó en alguna medida a la continuidad de las políticas ambientales en consideración a que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011?

Sí

No

Observaciones:

6) **En caso de haber contestado que SÍ a la pregunta anterior:** ¿considera que la promulgación por ley del Plan Estratégico Ambiental aportó a la continuidad de dicha política en un nivel:

Alto

Medio

Bajo

Observaciones:

7) **En caso de haber contestado que SÍ la pregunta 4), ¿cree que este hecho se debe a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis? Para este caso se le solicita un breve fundamentación a su respuesta. Gracias.**

Sí

No

Fundamentación:



**ANEXO III - Encuesta al Intendentes y Comisionados Municipales de la Provincia  
de San Luis**



Universidad de  
**San Andrés**

## Encuesta señores Intendentes y Comisionados Municipales de la Provincia de San Luis

En razón al trabajo final de un maestrando en Políticas Públicas de la Provincia, quien indaga sobre la Ley N° IX-0749-2010 “Plan Maestro Ambiental: Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020”, se le solicita contar con su invaluable opinión en cuanto al hecho de la promulgación por ley del plan estratégico de la Provincia, y sobre el avance en la ejecución del mismo.

Por favor englobe la respuesta seleccionada. La encuesta en todas sus preguntas cuenta con un cuadro de “observaciones” previsto para el caso que sea de su interés expresar alguna consideración o extenderse sobre su respuesta. En caso de necesitar más espacio, puede continuar en el reverso de la hoja haciendo un llamado.

Muchas gracias por su invaluable opinión.

### Preguntas:

1) ¿Considera que todos los planes estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley?

Sí

No

Observaciones:



2) ¿Es de su opinión que el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta mayor participación ciudadana al ser votado por sus representantes departamentales (federalismo)?

Sí

No

Observaciones:



3) ¿Considera que es suficiente una gestión de gobierno de 4 años para planificar y ejecutar una política pública?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

4) ¿Considera que haber promulgado por el Ley el Plan Estratégico Ambiental a 10 años, aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que hubiera sido enunciado en el ámbito del Poder Ejecutivo?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

5) ¿Considera que existe un impacto significativo en la política ambiental de la Provincia desde la promulgación del plan estratégico ambiental?

Sí

No

Observaciones:

6) En caso de haber contestado **SÍ** la pregunta anterior: ¿Cree que el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley aportó en alguna medida a la continuidad de las políticas ambientales considerando que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011?

Sí

No

Observaciones:

7) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta anterior: ¿considera que la promulgación por ley del Plan Estratégico Ambiental aportó a la continuidad en dicha política en un nivel:

Alto

Medio

Bajo  
Observaciones:

8) En caso de haber contestado que **SÍ** la pregunta **5)**, cree que este hecho se debe a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis? **Para este caso se le solicita un breve fundamentación a su respuesta (puede continuar detrás de la hoja en caso que lo necesite). Muchas Gracias.**

Sí

No

Fundamentación

**ANEXO IV- Encuesta a Representantes de la Sociedad Civil**



Universidad de  
**San Andrés**

## Encuesta Sociedad Civil

En razón al trabajo final de un maestrando en Políticas Públicas de la Provincia, quien indaga sobre la Ley N° IX-0749-2010 “Plan Maestro Ambiental: Tratado de Paz Entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020”, se le solicita contar con su invaluable opinión en cuanto al hecho de la promulgación por Ley del Plan Estratégico de la Provincia, y sobre el avance en la ejecución del mismo.

Por favor englobe la respuesta seleccionada. La encuesta en todas sus preguntas cuenta con un cuadro de “observaciones” previsto para el caso que sea de su interés expresar alguna consideración o extenderse sobre su respuesta. En caso de necesitar más espacio, puede continuar en el reverso de la hoja haciendo un llamado.

Muchas gracias por su invalorable opinión.

### Preguntas:

1) ¿Considera que todos los Planes Estratégicos sobre políticas públicas deberían promulgarse por Ley?

Sí

No

Observaciones:



2) ¿Es de su opinión que el tratamiento legislativo de los Planes Estratégicos aporta mayor participación ciudadana al ser votado por sus representantes departamentales (federalismo)?

Sí

No

Observaciones:

3) ¿Considera que es suficiente una gestión de gobierno de 4 años para planificar y ejecutar una política pública?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

4) ¿Considera que haber promulgado por Ley el Plan Estratégico Ambiental a 10 años, aporta al cumplimiento del mismo, en contraposición a que sólo fuera enunciado en el ámbito del poder ejecutivo?

Sí

No

Indistinto

Observaciones:

5) ¿Considera que existe un impacto significativo en la política ambiental de la Provincia desde la promulgación de la Ley del Plan Estratégico Ambiental?

Sí

No

Observaciones:

6) En caso de haber contestado **SÍ** la pregunta anterior: ¿Cree que el hecho que el Plan fuera aprobado por Ley aportó en alguna medida a la continuidad de las políticas ambientales considerando que hubo un traspaso de gobierno en diciembre de 2011?

Sí

No

Observaciones:

7) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta anterior: ¿considera que la promulgación por Ley del Plan Estratégico Ambiental aportó a la continuidad en dicha política en un nivel:

Alto

Medio

Bajo

Observaciones:

8) En caso de haber contestado que **SÍ** a la pregunta **5)**, ¿cree que este hecho se debe a un fenómeno político en particular que existe en la Provincia de San Luis? **Para este caso se le solicita un breve fundamentación a su respuesta (puede continuar detrás de la hoja en caso que lo necesite). Muchas Gracias.**

Sí

No

Fundamentación