

PAPER

EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES LOCALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

DADON, José R.; FÈVRE, Roberto; GIORNO, Marisa;**VALLARINO, Eduardo**dadon@fadu.uba.ar

Grupo de Espacios Costeros (GEC), FADU, UBA/ CONICET

Resumen

En el presente trabajo se ponen a prueba hipótesis acerca de los factores que condicionan la capacidad local de gestión frente al Cambio Climático. Para ello, se analizaron las políticas, los instrumentos de gestión y las capacidades técnicas y financieras específicas de cuatro casos de estudio (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Avellaneda, Vicente López y Mar Chiquita) durante el período 2016-2018. En los cuatro casos estudiados se llevan a cabo iniciativas de reducción del riesgo, protocolos frente a emergencias, mejoras de la eficiencia energética, gestión integrada de residuos urbanos e incremento de espacios verdes. Salvo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la adopción de medidas para enfrentar al Cambio Climático está directamente relacionada con la asistencia técnica y financiera de los estados nacional y provincial.

Introducción

A pesar del sostenido interés acerca de los efectos del Cambio Climático (CC) que mantienen los medios de comunicación masivos de todo el mundo y de las recomendaciones del Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2014), las medidas para enfrentarlo todavía son relativamente escasas y de alcance limitado. Por otra parte, debido a las marchas y contramarchas que se han suscitado respecto del Acuerdo de París firmado en 2016, en especial a partir de la retirada de los Estados Unidos de Norteamérica anunciada el 1 de junio de 2017, probablemente esas medidas sean insuficientes para alcanzar las metas globales propuestas de reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Las consecuencias esperables del incremento de la temperatura media mundial afectarán de manera desigual a las distintas regiones de la Argentina, favoreciendo en algunos casos actividades productivas (por ejemplo, la expansión de la frontera agrícola) y en otros, incrementando significativamente el riesgo, en especial en áreas de alta vulnerabilidad social y ambiental como el Área Metropolitana de Buenos Aires (Fig. 1).

En el ámbito estatal, no se definieron aún políticas nacionales o provinciales específicas para la zona costera fluviomarítima; en especial, sigue pendiente desde hace varios años (SAyDS, 2015: 18) la regulación del espacio costero en relación al aumento del nivel medio de las aguas.

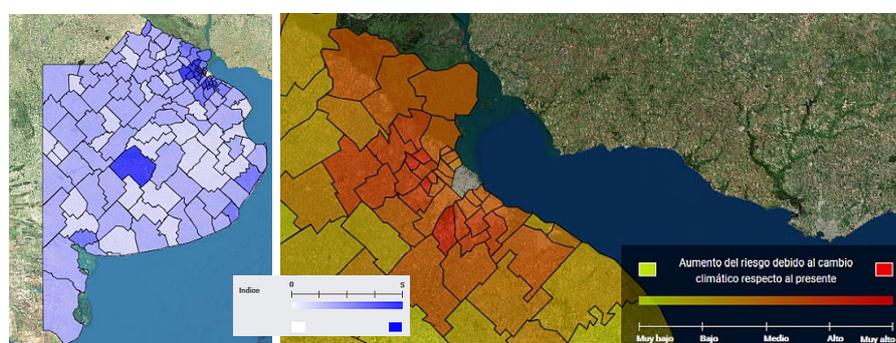


Figura 1. Índice de vulnerabilidad social de acuerdo a datos del Censo Nacional 2010 (izquierda) e incremento del riesgo (en relación al período 1981-2004) por aumento de días con precipitación mayor a 20 mm (derecha). Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

En un trabajo previo (Fèvre y Dadon, 2017) se plantea la hipótesis de que, en cuanto compete al nivel municipal, es esperable que la ausencia de estándares nacionales y las limitaciones presupuestarias desalienten la formulación de medidas. Otro factor relevante es la configuración territorial y socioeconómica, que no solo condicionaría el tipo de estrategias a desarrollar, sino que podría inclusive comprometer la posibilidad de formular cualquier estrategia local.

Estas hipótesis se pusieron a prueba mediante el estudio de cuatro municipios de la zona costera bonaerense y su situación en relación con la gestión ambiental del Cambio Climático. Para ello, se analizaron las políticas y los instrumentos de gestión, así como las capacidades técnicas y financieras específicas de cada uno, durante el período 2016-2018.

Metodología

Los casos de estudio fueron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos costeros Avellaneda, Vicente López y Mar Chiquita (Provincia de Buenos Aires). Los tres primeros son completamente urbanos, mientras que el último presenta la mayor parte de su superficie dedicada a actividades rurales, contando además con una extensa área protegida. Se analizaron: 1) las políticas específicas de CC asociadas a

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

manejo costero y gestión ambiental; b) la normativa referida a actividades y usos costeros; 2) las instituciones y el reparto de competencias relativas al CC y la problemática costera; 3) los instrumentos de gestión relacionados con el CC; 4) los recursos financieros para iniciativas relacionadas con CC y el manejo sostenible de recursos costeros; 5) los diagnósticos específicos sobre impactos del CC; 6) las campañas de comunicación, educación e información ambientales en relación con CC; y 7) la participación ciudadana en los procesos formales e informales asociados a CC. La información fue obtenida a partir de cuestionarios escritos, entrevistas individuales y talleres grupales, hasta llegar a un consenso entre las distintas áreas de gestión acerca del diagnóstico para cada uno de los ítems arriba mencionados.

Resultados

Los resultados de las entrevistas y talleres muestran una considerable disparidad de situaciones. El gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado ya varias iniciativas relacionadas con el Cambio Climático. Desde 2003, se realiza el Inventario de Gases de Efecto Invernadero, el cual se actualiza de manera periódica (APA, 2015). A través del Decreto 137, en 2009 se constituyó un Equipo Interministerial que ese mismo año elaboró, con la participación de un Consejo Asesor Externo consultivo ad honorem y consultores externos rentados, el primer Plan de Acción frente al Cambio Climático (PACC). Las políticas frente al Cambio Climático se perfilaron con mayor nitidez a partir de la promulgación de la Ley 3871/2011 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y su reglamentación por Decreto 39/2014. Esa ley define conceptos y principios aplicables, establece competencias, acciones, instrumentos y estrategias, y condujo a las revisiones del PACC realizadas en dos ocasiones (2011 y 2015), con ejes en la gestión de residuos, movilidad y energía, agregando recientemente el manejo del arbolado urbano. La participación ciudadana se canaliza a través del Foro de Lucha contra el Cambio Climático, creado por la Ley 5613/2016, el cual ha iniciado sus actividades en 2017. En cuanto a los arreglos institucionales, el órgano responsable es la Gerencia de Cambio Climático y Energía Sustentable, perteneciente a la Unidad de Coordinación de Gestión Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental. Cuenta con personal técnico altamente capacitado, aunque su participación en el presupuesto es muy baja; tiene a su cargo principalmente tareas de planificación y coordinación. El análisis de escenarios probables y la identificación de 21 amenazas, como lluvias torrenciales, fuertes vientos, inundaciones y olas de calor, llevó a la elaboración de un Plan Director de Emergencias que determina las funciones de cada área de gobierno y su coordinación con otros organismos no gubernamentales. La comunicación de la ciudad relativa al CC se realiza a través de los canales oficiales, como el sitio web del Gobierno de la Ciudad. Las campañas realizadas proporcionan información acerca de los golpes de calor, los efectos sobre la salud y medidas de prevención de los mismos.

Por su parte, los tres partidos bonaerenses analizados no cuentan con dependencias específicamente focalizadas en CC. Existen sin embargo dependencias que, dentro de la estructura administrativa, tienen a su cargo la gestión de cuestiones relacionadas la mitigación y/o la adaptación al CC.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

El área Avellaneda Medio Ambiente, dependiente de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad homónima, tiene a su cargo el Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, con participación de la Mesa de Acción Ciudadana para el Ambiente, integrada por representantes del concejo municipal, escuelas e instituciones locales y ciudadanos en general (Gobierno de Avellaneda, 2018).

En el Partido de Vicente López, la Dirección de Ambiente y Eficiencia Energética, perteneciente a la Subsecretaría de Servicios dentro de la Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos, Educación trabaja en tres ejes principales. De acuerdo al director Gabriel Vannelli (com. pers.), el más conocido por los residentes es el Programa Día Verde, dentro del área de gestión integrada de residuos sólidos urbanos. Otro eje es la definición de políticas públicas ambientales, destinado a la eficiencia energética como el reemplazo de luminarias convencionales por otras de bajo consumo eléctrico. El tercero se focaliza en educación ambiental y escuelas sustentables, abarcando los temas relacionados con residuos, eficiencia energética y energías renovables, biodiversidad, huerta, compostaje y salud ambiental, con participación de estudiantes y ciudadanos en general.

En el Partido de Mar Chiquita, la ex Secretaría de Medio Ambiente fue fusionada dentro de la actual Secretaría de Turismo y Medio Ambiente (Gobierno de Mar Chiquita, 2018). Entre otras incumbencias, se dedica a la fiscalización ambiental en términos muy amplios (áreas verdes, gestión de áreas protegidas, etc.) y lleva a cabo programas de vivienda sustentable, playas limpias y educación ambiental con participación de organizaciones no gubernamentales locales, algunos destinados específicamente a escolares y otros, a residentes y turistas en general. Por otra parte, a causa de la incorporación de Mar Chiquita a la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, las autoridades consideran implementar a mediano plazo las acciones locales impulsadas por dicha red, como la confección de un inventario de gases de efecto invernadero, entre otras.

Discusión

En gran medida debido a las limitaciones que todavía presentan los modelos climáticos para abordar la escala local (cf. SAYDS, 2015), el conocimiento científico acerca de los efectos esperables del CC en dicha escala es incompleto y menos predecible que los impactos a escala regional. A pesar de ello, algunas cuestiones son consideradas por los funcionarios municipales como áreas de actuación prioritarias en relación con el CC. Dichas cuestiones son:

- Gestión de cuencas hídricas
- Uso racional de la energía
- Gestión de residuos sólidos urbanos
- Fortalecimiento de PyMEs con impronta local
- Mejora de sistemas de alerta temprana
- Reducción de la vulnerabilidad de los sectores de menores recursos.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Existen por ende planes y programas de carácter sectorial para enfrentar dichas cuestiones, algunas presentadas por las autoridades locales como ejes de la administración de turno. Con respecto a políticas más amplias centradas en los impactos de CC, sólo se han formulado en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, explicitándose en leyes, instrumentos y dependencias gubernamentales específicas.

Las competencias relacionadas con la gestión del CC en todos los casos analizados se encuentran asignadas al área de gestión ambiental, en distintas dependencias de niveles relativamente subalternos o complementarios de otras áreas. La situación accesoria dentro de la estructura gubernamental y la carencia de asignaciones presupuestarias destinadas específicamente a implementar medidas frente al CC son factores que restringen de manera considerable su capacidad de acción e intervención, limitando sus funciones a la eventual coordinación de acciones desarrolladas en otras áreas. Esta limitación en las competencias e incumbencias puede ejemplificarse con la Ley 3871/2011 antes mencionada, la cual encomienda a la máxima autoridad ambiental “elaborar, actualizar y coordinar la implementación del Plan de Acción” (Art. 6), difundir e informar (Art. 9) pero reserva a las distintas áreas de gobierno que conforman el Equipo Interministerial la aplicación de las resoluciones, informando de su cumplimiento a la autoridad de aplicación (Art. 16). En dicha ley tampoco se especifica una fuente de financiamiento para el Plan de Acción y explícitamente se deja asentado que los miembros del Consejo Asesor Externo, a saber, “científicos, expertos e investigadores de reconocida trayectoria(...), representantes de organizaciones ambientales, universidades, entidades académicas y técnicas, y centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos o con trayectoria en la materia (...) no podrán percibir retribución o emolumento alguno” (Arts. 11 y 12).

En los cuatro casos estudiados se llevan a cabo iniciativas destinadas a reducir el riesgo en los sectores de la población más vulnerables, aunque las mismas difieren considerablemente en cuanto a la denominación que reciben, los objetivos y los alcances que proponen. También han establecido, con distintos grados de desarrollo, protocolos frente a emergencias que implican la coordinación entre distintas áreas de gobierno municipal, provincial y organismos no gubernamentales, aun cuando no se encuentran encuadrados específicamente en el contexto de estrategias de adaptación al CC.

Entre las medidas de mitigación se destacan los destinados a mejorar la eficiencia energética (el reemplazo de luminarias convencionales por otras de menor consumo, uso de energías alternativas), la gestión integrada de residuos urbanos y la gestión de espacios verdes. Estas iniciativas responden en general a propuestas elaboradas por los estados nacional y provincial que permiten acceder a financiación por parte de los municipios o ciudades, como el Programa Municipios Sustentables (asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades locales), creado por Resolución SAyDS 1493/2008) y transformado posteriormente en el Programa Ciudades Sustentables (Resolución MAyDS 378/2016). Asimismo, es extendida la adhesión a campañas de educación ambiental con amplia difusión a nivel nacional, como La escuela se planta

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

frente al cambio climático, que promueve la plantación de árboles como medida de mitigación.

Ello implica que los estándares establecidos por los planes de mitigación y programas de educación a nivel nacional, e inclusive las acciones promovidas por redes nacionales gubernamentales o no gubernamentales, como el Programa Municipios Sustentables o la RAMCC, son replicados en los municipios, cuando la capacidad financiera y técnica locales lo permiten. En ese sentido, las diferencias en la configuración territorial y la estructura socioeconómica de los partidos bonaerenses no parecieran ser relevantes.

Estos resultados permiten afirmar que la adopción de medidas frente al Cambio Climático está directamente relacionada con la asistencia técnica y financiera que proporcionan los gobiernos nacional y provincial. Debe entonces destacarse la necesidad de encarar programas provinciales y/o nacionales de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades locales; proveer información ambiental actualizada, social y científicamente fundamentada; asignar recursos económicos adecuados; promover el consenso social a través de la participación ciudadana y la coordinación entre organismos privados y públicos de los tres niveles de gobierno.

Agradecimientos

Agradecemos especialmente la colaboración y excelente disposición de los funcionarios de los municipios participantes.

Este trabajo ha sido financiado a través de los Proyectos PDE 14/2016 y UBACyT 20020130100622BA / 2014 - 2017, declarados de Proyectos de Interés por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Municipalidad de Mar Chiquita y el Programa PIUBACC.

Bibliografía

APA, 2015. Plan de Acción frente al Cambio Climático 2020. Agencia de Protección Ambiental. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires. http://cdn2.buenosaires.gob.ar/espaciopublico/apra/pacc_2020.pdf, consultado el 10/7/2018.

FÉVRE, R, y JR Dadon (2013). Desarrollo de un marco de referencia para la formulación de programas de adaptación al cambio climático en urbanizaciones costeras. En: Proyecto: integrar. si + pi : XXVI Jornadas de Investigación FADU UBA - VIII Encuentro Regional (GL Rodríguez, ed.), pp. 1230-1236. FADU-UBA, Buenos Aires. 1323 pp. [e-Book] ISBN 978-987-1597-36-9

FÉVRE, R y JR Dadon (2017). Estrategias Locales de Adaptación al Cambio Climático en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: SI + configuraciones, acciones y relatos. XXX Jornadas de Investigación y XII Encuentro Regional FADU-UBA (GL Rodríguez, GC Sorda, G Tello, eds.) pp. 100-117. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires. 2952 páginas. [e-Book] ISBN 978-950-29-1637-8

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

IPCC (2014). Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 157 págs.

Gobierno de Avellaneda (2018). Servicios Públicos y Medio Ambiente. <http://www.avellaneda.gob.ar/gobierno/servicios-publicos-y-medio-ambiente/#1524484491032-1c56939e-9bc6>, consultado el 10/7/2018.

SAyDS (2015). Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.