



## Evolución y transformaciones en las estructuras burocráticas para el abordaje de la política climática argentina (1992-2022)

*María Luz Falivene Fernández y Christopher Kurt Kiessling*

Febrero 2023

### Informe de Política N°11

#### Resumen

El objetivo de este informe de políticas es analizar la evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas en el contexto de las Secretarías y Ministerios de Ambiente, desde la celebración de la Cumbre de la Tierra en 1992 y correlativa creación de estructuras nacionales hasta la actualidad. A la luz del análisis, se sostiene que el contexto internacional junto con las percepciones de los actores domésticos argentinos sobre su relevancia son los dos factores más importantes que dan cuenta de este proceso de consolidación del cambio climático como problema de política pública en Argentina.

Palabras clave: CAMBIO CLIMÁTICO - POLÍTICA CLIMÁTICA - ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS - ARGENTINA

#### Introducción

La celebración de la primera conferencia internacional en materia ambiental, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMAH), realizada en Estocolmo, en 1972, fue clave para la creación a nivel nacional de agencias, secretarías o inclusive ministerios que aborden la problemática ambiental. Sin embargo, se reconoce a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, como el momento decisivo en el que se instituye como objetivo, lograr que los países puedan contar con agencias ambientales propias. Como resultado de esta Conferencia, se adoptó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) ese mismo año, entrando en vigor en 1994 y dando inicio al proceso internacional de negociaciones climáticas en el marco de las Conferencias de las Partes (COP). La celebración de esta cumbre y la entrada en vigor de la Convención generaron la necesidad de que el cambio climático sea abordado (hacia el interior de las agencias ambientales, en forma independiente o transversal) como un tema de política pública.

De esta forma, las estructuras burocráticas climáticas han evolucionado con las transformaciones del contexto internacional, acompañadas por los cambios en las percepciones de los actores domésticos sobre la importancia de la temática en un momento determinado.

Así, el objetivo de este informe de políticas es analizar la evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas en el contexto de las Secretarías y Ministerios de Ambiente, desde la celebración de la Cumbre de la Tierra en 1992 y correlativa creación de estructuras nacionales hasta la actualidad. Para ello, en la primera sección se describe la evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas en el contexto de las áreas ambientales desde la firma y entrada en vigor de la Convención hasta 2007, luego de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto (PK); en la segunda parte se examina la evolución de la temática en el período post Kyoto hasta la actualidad, considerando la importancia del Acuerdo de París en el marco de la política climática argentina. Se cierra este documento con algunas reflexiones sobre la temática y la importancia relativa de la misma en la política pública nacional.

## 1. Evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas en el contexto de las áreas ambientales (1992-2007)

La naturaleza de la institucionalidad ambiental y climática en la década del '90 era incipiente y concentrada en dar respuesta a las obligaciones internacionales que comenzaban a emerger en el contexto de la CMNUCC. Asimismo, el abordaje del cambio climático nacional e internacional se encontraba centrado en la mitigación, estando ausentes elementos de adaptación en la consideración de la política pública. Esto se pone de manifiesto con la presentación de dos Comunicaciones Nacionales (1998, 2008) y la revisión de la primera de ellas (1999) en tan solo una década (han pasado 12 años, a la fecha de este informe, desde que se inició el trabajo con la Tercera Comunicación Nacional y 8 años desde su publicación).

Otra de las características del contexto nacional, fue la incertidumbre y crisis hacia el final de los '90 e inicio del nuevo milenio, lo cual tuvo un efecto derrame en lo institucional, generando cambios constantes y poca estabilidad en distintos ámbitos, incluido el de la política climática.

Asimismo, el desarrollo de la política climática asociado principalmente a la mitigación se constata a través de los siguientes hechos: **i)** con la Primera Comunicación Nacional (1CN) se adopta de una meta de reducción de emisiones; **ii)** en la 1CN revisada Argentina se posiciona a favor de que los países en desarrollo (eximidos de los compromisos de reducción de emisiones propios de aquellos del Anexo I) que lo deseen pudiesen adoptar este tipo de compromisos para acceder a todos los mecanismos del Protocolo de Kyoto; **iii)** en la COP4 realizada en el año 2000 en la Ciudad de Buenos Aires (primera una COP en un país en desarrollo) la Ministra María Julia Alsogaray intentó introducir dentro de la agenda, la discusión informal sobre el régimen de compromisos voluntarios por parte de los países en vías de desarrollo (Bueno, 2012) y en la COP5 asumió el compromiso voluntario de reducir las emisiones de GEIs (entre el 2 y el 10 % para el período 2008-2012) (Bueno, 2012); **iv)** el nombramiento del embajador Raúl Estrada Oyuela como Subdirector General de Organismos Internacionales de la Cancillería, quien guió el desarrollo del tema en el país,

fue presidente del Grupo Especial del Mandato de Berlín, cuyo plan debía velar por establecer objetivos cuantificados de limitación y reducción en unos plazos determinados (Bueno, 2012); y **v)** hubo que esperar hasta la 2CN del año 2008 para introducir el componente de adaptación.

A nivel de las agencias ambientales nacionales, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) creada en 1991 se denominó en 1996 como Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible (SRNDS). Sin embargo dicha agencia ambiental no poseía una agenda climática, sino que se encontraba ligada a la promoción de mecanismos de mercado para abordar la problemática del Desarrollo Sostenible.

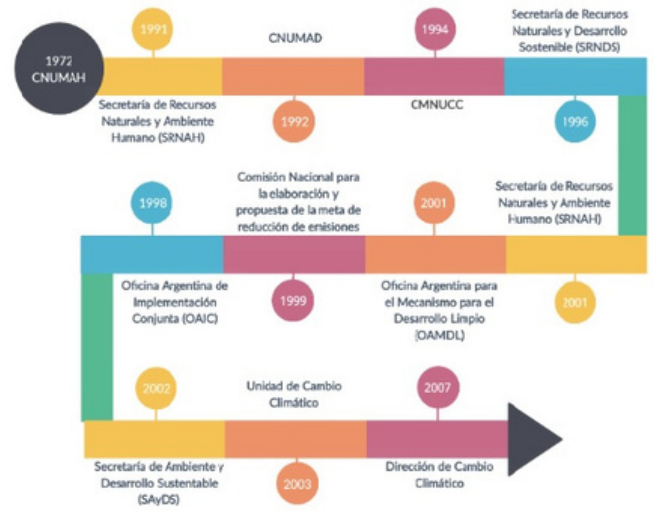
De todos modos, los avances en términos institucionales se observan en este ámbito a partir de la creación de la **Oficina Argentina de Implementación Conjunta (OAIC)** en 1998, bajo el ámbito de la SRNDS, para la aplicación de la Ley N° 24.295 que aprobó la CMNUCC. Dicha institución fue renombrada como **Oficina Argentina para el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (OAMDL)** mediante el Decreto 822/98 del año 2001. Esto sucede producto de la evaluación del Consejo Ejecutivo de contar con un organismo que estuviese acorde al nuevo marco normativo generado por la aprobación legislativa del PK, que había ocurrido el 13 de julio de 2001. Además, el Poder Ejecutivo Nacional creó una **Comisión Nacional para la elaboración y propuesta de la meta de reducción de emisiones** mediante el decreto N° 377/99, como parte del proceso de revisión de la Primera Comunicación Nacional, bajo la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, dentro de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, puede observarse que hacia finales de la década del 90 y en los primeros años del 2000 la Secretaría a cargo de esta política climática incipiente cambió de denominación y de ubicación en variadas ocasiones.

La SRNDS adquiere la denominación de Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSPA) bajo la órbita del **Ministerio de Desarrollo Social**, y luego fue renombrada como Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) en 2002. Asimismo, en 2003 esta secretaría pasó a la órbita del **Ministerio de Salud**, y en 2006 la SAyDS se colocó nuevamente bajo dependencia directa de la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, lo que le dió un cuasi rango ministerial tal como se sostenía en la década del 90. Sin embargo, en este contexto, cambiaron muchas veces los secretarios y subsecretarios que tenían responsabilidad sobre el cambio climático. Con posterioridad a la crisis del 2001, en esta época de turbulencia sociopolítica y económica del país, en términos institucionales se dieron avances importantes con la creación de la **Unidad de Cambio Climático** en el año **2003**, mediante la resolución N° 56/2003 del Ministerio de Desarrollo Social. La Unidad se creó ante la necesidad de contar con un área específica abocada al logro de los objetivos de la CMNUCC y, según esta resolución, para “la consolidación en el ámbito nacional de un soporte institucional y técnico adecuado para promover estas acciones”. Es menester mencionar, que dicha Unidad asistía técnica y administrativamente a la OAMDL y el alcance de sus funciones estaban limitadas a la mitigación.

En el año 2007, esta Unidad fue reemplazada por una **Dirección de Cambio Climático** mediante la resolución N° 58. Esta nueva área, estuvo ubicada bajo la Dirección Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable, la cual a su vez se encontraba dentro de una Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Las actividades de esta institución eran las de asesorar al Director Nacional de Gestión del Desarrollo Sustentable en todos aquellos aspectos relacionados con la implementación de la Ley N° 24.295. Nuevamente, el instrumento deja ver que las funciones de esta Dirección estuvieron principalmente enfocadas en el eje de mitigación y en dar cumplimiento a la ley que recepta la CMNUCC.

**Figura 1.** Evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas 1991-2007 en relación al plano internacional



**Fuente:** elaboración propia.

## 2. Evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas en el contexto de las áreas ambientales (2007-2021)

Desde el año 2007, cuando el cambio climático pasa a ser abordado por una Dirección específica en el esquema estatal, se puede decir que en términos institucionales se logró cierto equilibrio que no tuvo modificaciones sustanciales hasta el año 2015. Con la firma y ratificación del Acuerdo de París y el cambio de gobierno a nivel nacional, la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable ascendió su rango a Ministerio, creándose una **Secretaría, Subsecretaría y Dirección Nacional** con competencia específica en la materia (Contribución Nacionalmente Determinada - CND-, 2016, p. 10). Cabe mencionar también que, en el mismo año, según menciona la CND (2016), se creó una **Dirección de Adaptación**, con el fin de abordar las necesidades de adaptación identificadas en la CND revisada; actualmente, esta tiene el rango de **Coordinación de Adaptación**.

Otro avance institucional importante tiene lugar en 2016 con la creación del Gabinete Nacional de Cambio

Climático (GNCC) a través del decreto 891/2016, instrumentado para la implementación de la primera CND; y que luego se reafirma con la sanción de la Ley 27.520 en 2019. Más allá de la ampliación natural de competencias del área ambiental para el abordaje del cambio climático, la creación del GNCC permitió comenzar a transversalizar los esfuerzos para la construcción de una política climática nacional a ser abordada por todos los Ministerios, no únicamente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. En este sentido, se hace manifiesta una clara vinculación entre el avance en términos institucionales y el proceso de consolidación de la gobernanza climática nacional. Tal como se analizó en el Informe de Política N°3, la Ley N° 27.520 crea el GNCC, el cual implementa una gobernanza a tres escalas: nacional, subnacional y los actores interesados (sociedad civil, académicos, grupos de investigación, entre otros). Asimismo, el Gabinete se encuentra asistido por el Consejo Asesor Externo y la Comisión Técnica Administrativa (Cundari, A.; Diedrich, M. y Villares, M., 2021).

Sin embargo, en 2018 se produce la degradación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Secretaría (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible), bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación Argentina. Este proceso es revertido en 2019 con la restitución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la sanción de la Ley n.º 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global que institucionaliza la acción del GNCC. Asimismo, cabe resaltar la creación del Consejo Asesor, de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley. En este sentido, tanto el GNCC como el Consejo Asesor son mecanismos claves que influyen en el funcionamiento de las estructuras burocráticas existentes, y que deben propender a nutrir el diseño, implementación y monitoreo de las políticas climáticas del país.

**Figura 2.** Evolución de las estructuras burocráticas climáticas argentinas 2007-2022



**Fuente:** elaboración propia.

## Reflexiones finales

Como se observó, a través del análisis del recorrido histórico de las estructuras burocráticas en temáticas ambientales y, específicamente climáticas, el contexto internacional junto con las percepciones de los actores domésticos argentinos son los dos factores más importantes que dan cuenta de la consolidación del cambio climático como problema de política pública en Argentina.

En este sentido, la fuerte impronta del contexto internacional se evidenció en la creación de estructuras burocráticas planteadas con el objetivo de dar cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional e, incluso, con nombres de estas estructuras en referencia a mecanismos específicos creados por estos acuerdos. En consecuencia, esto también influyó en el foco principalmente dado a las temáticas de mitigación, sobre aquellas de adaptación.

Por otra parte, se observó la influencia del contexto nacional y los vaivenes de la política doméstica en la ubicación de la institución ambiental. En Argentina, ésta pasó de estar alojada bajo el Ministerio de Salud, el de Desarrollo Social, la Jefatura de Gabinete de Ministros, hasta evolucionar a una institución independiente de otras carteras. No obstante, una vez saldada la discusión acerca de su estatus independiente, de manera más reciente se observó otro debate respecto a su jerarquía dentro de la estructura burocrática más amplia. Esto es relevante en tanto influye en el grado de



participación que tiene la institucional ambiental y climática en el gabinete presidencial, la autonomía para la toma de decisiones, el peso simbólico o el lugar que ocupa la temática y su tratamiento en la agenda pública y las discusiones presupuestarias para llevar adelante la planificación política.

Finalmente, cabe destacar el rol del instrumento normativo más reciente, como ordenador de los mecanismos de participación de una gran diversidad de actores, los cuales vienen a apoyar y repensar el funcionamiento de las estructuras burocráticas preexistentes.

## IDEAS CLAVE

- Dos factores se destacan en el proceso de consolidación del cambio climático como problema de política pública en Argentina: el contexto internacional y las percepciones de los actores domésticos argentinos sobre la relevancia temática.
- Las estructuras burocráticas climáticas han evolucionado con el tiempo, buscando un abordaje más integral de una agenda compleja como la del cambio climático, y de un equilibrio temático con respecto a la adaptación y otros temas.
- Las discusiones sobre la independencia de la institución ambiental dentro de la estructura burocrática más amplia se considera saldada, no obstante aún se observan vaivenes respecto a su jerarquía dentro del organigrama general.
- Existe una correlación entre la creación de estructuras burocráticas y la consolidación de la gobernanza climática, que comienza con el decreto 891/2016 cuando se crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático, y que termina de materializarse con la sanción de la Ley 27.520.
- Tanto el GNCC como el Consejo Asesor son mecanismos claves que influyen en el funcionamiento de las estructuras burocráticas existentes, cuya articulación debe ser mejorada constantemente.

## Bibliografía

Bueno, M.P. y Vázquez, P.Y. (2017) ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015). Relaciones Internacionales nº 53/2017, pp. 65-86. ISSN 1515-3371

Bueno, M. P. (2012) Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011) pp. 133 - 152 en Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Coord.). (2012) Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2012. E-book.

Cundari, A.; Diedrich, M. y Villares, M. (2021) Informe de Política N°3: Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento. Recuperado de: [https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b85f6\\_ARG-1.5o-Informe-de-politica-nro.3.pdf](https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/03/b85f6_ARG-1.5o-Informe-de-politica-nro.3.pdf)

Contribución Determinada a Nivel Nacional, primera revisión (2016) Recuperada de: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CMNUCC. (1995) Decisión 1/CP.1 - El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento. Recuperado de: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf>

## SOBRE LOS AUTORES

**María Luz Falivene Fernández** es Licenciada en Relaciones Internacionales (Siglo 21), Magíster en Derecho y Economía del cambio climático (FLACSO Argentina) y Diplomada en Género, Cambio Climático y Desastres (FLACSO Uruguay). Asesora técnica especializada en adaptación en la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina.

**Christopher Kurt Kiessling** es Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Blas Pascal. Becario Postdoctoral CONICET-Universidad Católica de Córdoba. Docente e investigador en la Universidad Blas Pascal y en la Universidad Católica de Córdoba.

## SOBRE ARGENTINA 1.5°

**Somos un equipo de investigadores e investigadoras, especialistas y activistas que promueve la elaboración de herramientas para la transparencia y el monitoreo de los esfuerzos argentino frente al cambio climático en distintos espacios; a la luz de nuestras responsabilidades, de la solidaridad intergeneracional y guiados por la proyección de los esfuerzos.**

**Construimos y desarrollamos contenidos con análisis cualitativos y cuantitativos sobre la acción climática de Argentina en las negociaciones internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en el G20, así como en lo relativo al régimen jurídico y las políticas nacionales y subnacionales del país.**