



Universidad
Nacional
Villa María

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Capacidad estatal y políticas públicas de medio ambiente en el municipio de la Ciudad de Córdoba periodo 2021-2023

Año
2025

Autores
Bezzone, José y Córdoba, Marco Raúl

Directoras de tesis
Achilli, Carla y Aminahuel, Aimé

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Bezzone, J. y Córdoba, M. R. (2025). *Capacidad estatal y políticas públicas de medio ambiente en el municipio de la Ciudad de Córdoba periodo 2021-2023*. [Trabajo final de grado, Universidad Nacional Villa María]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional Villa María. http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=48435



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional



Título: “Capacidad estatal y políticas públicas de medio ambiente en el municipio de la Ciudad de Córdoba periodo 2021-2023”

Año: 2025

Autores: José Bezzone (27874) y Marco Raúl Córdoba (27786)

Directora de trabajo final de grado: Mgter. Carla Achilli.

Codirector/a: Dra. Aimé Aminahuel.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Aproximaciones conceptuales	8
1.1. Debates en torno al Estado y las capacidades estatales	8
1.1.1. La noción de Estado	8
1.1.2. Discusiones sobre capacidades estatales	11
1.1.3. Estudio de las capacidades estatales en gobiernos subnacionales	16
1.2. Políticas públicas	19
1.3. Políticas públicas ambientales a nivel nacional (2020–2022)	23
1.4. Economía circular. Aproximaciones teóricas	25
Capítulo 2. Análisis de resultados	26
2.1. Política ambiental de la Ciudad de Córdoba (2022–2023)	26
2.1.1. Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad	26
2.1.2. Ente BioCórdoba	34
2.1.3. Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA)	39
2.1.4. Córdoba Obras y Servicios (COyS)	44
2.2. Actores intervinientes en la política ambiental (2021–2023)	46
2.2.1. Vinculación con actores de la economía circular	49
2.2.2. Vinculación con actores estatales	58
2.2.3. Programa de padrinazgos verdes	60
2.2.4. El rol de la Universidad Libre del Ambiente	

61	
2.3. Componentes de capacidad estatal de la Municipalidad	61
64	
2.3.1. Vinculación con actores privados	64
67	
2.3.2. Vinculación con actores estatales	67
69	
2.3.3. Relación interinstitucional (Nación - Provincia - Municipio) en el plan GIRSU	69
72	
Conclusión	72
76	
Bibliografía	76
86	
Legislación consultada	86
88	
Anexos	88
90	

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que hicieron posible la realización de este trabajo final de grado.

En primer lugar, agradecemos profundamente a nuestra directora, Mgter. Carla Achilli, y a nuestra codirectora, Dra. Aimé Aminahuel, por su orientación, compromiso y acompañamiento constante a lo largo de todo el proceso. Su guía académica y humana fue clave para estructurar, profundizar y consolidar esta investigación.

Agradecemos también a los y las docentes de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María, por habernos brindado herramientas teóricas y

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

metodológicas fundamentales, así como por haber despertado en nosotros el espíritu crítico y el compromiso con el estudio riguroso de lo público.

Nuestro reconocimiento se extiende a los y las entrevistadas que participaron generosamente en esta investigación, por su tiempo, su disposición y su aporte invaluable desde la práctica institucional.

A nuestras familias y afectos, gracias por el acompañamiento emocional, la paciencia y el sostén incondicional durante estos años de formación y, especialmente, en los momentos más intensos del proceso de escritura.

Finalmente, agradecemos a quienes compartieron con nosotros este camino universitario, especialmente a nuestros compañeros y compañeras, con quienes transitamos debates, aprendizajes y desafíos que enriquecieron no solo nuestro recorrido académico, sino también el personal.

Este trabajo es el resultado de múltiples esfuerzos colectivos, y a todos ellos va dirigido nuestro más profundo agradecimiento.

José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

INTRODUCCIÓN

“La lucha contra la contaminación del ambiente y de la biosfera, contra el despilfarro de los recursos naturales, el ruido y el hacinamiento de las ciudades, debe iniciarse ya a nivel municipal, nacional e internacional. (...) Este, en su conjunto, no es un problema más de la humanidad; es el problema” (Perón, 1972, Discurso en la Cumbre de Estocolmo).

El presente trabajo final de grado se propone analizar el nivel de capacidad estatal con que cuenta el municipio de la Ciudad de Córdoba en materia de política ambiental, evaluando en qué medida logra consolidar y sostener este tipo de políticas públicas en el territorio bajo su jurisdicción durante el período 2021–2023.

El enfoque adoptado parte del reconocimiento de que, en el contexto de la globalización y de las reformas estatales de las últimas décadas, se ha configurado un escenario económico, político y social signado por desafíos cada vez más complejos, especialmente para los gobiernos locales. En este marco, el cuidado del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible se han convertido en prioridades de agenda tanto nacional como internacional, al tiempo que los municipios han debido enfrentar demandas crecientes con recursos limitados y capacidades institucionales desiguales.

En la historia institucional argentina, la relación entre los distintos niveles de gobierno ha estado marcada por una tensión persistente en torno a la distribución de competencias y recursos. La descentralización impulsada durante la década de 1990 traspasó numerosas funciones a los niveles provinciales y municipales sin una transferencia proporcional de recursos financieros. A pesar de la consagración constitucional de la autonomía municipal en el artículo 123 de la Constitución Nacional (reforma de 1994), los gobiernos locales siguen dependiendo estructuralmente de fondos provinciales y nacionales para implementar políticas públicas, incluyendo las ambientales.

En este marco, se vuelve fundamental analizar las capacidades reales del gobierno municipal cordobés para planificar, ejecutar y sostener políticas ambientales efectivas. Como advierte Cravacuore (2007), los municipios disponen de recursos limitados y diversas tasas locales, pero la presión financiera y la ampliación de competencias han generado una sobrecarga significativa. Ya no se limitan al alumbrado, barrido y limpieza, sino que también deben atender salud, educación y, cada vez más, la dimensión ambiental.

El presente estudio se concentra en la gestión ambiental llevada adelante por la intendencia de Martín Llaryora (2019–2023), período en el cual se observó un intento explícito por institucionalizar políticas sostenibles y atender la creciente demanda social en un contexto urbano cada vez más extenso y complejo. En promedio, Córdoba es una de las provincias con mayor generación de residuos por habitante (1,32 kg diarios, por encima de la media nacional de 1,03 kg), lo que refuerza la necesidad de contar con políticas robustas y articuladas.

En este sentido, los municipios emergen como espacios clave de regeneración de la política democrática. No obstante, como advierte García Delgado (1997), se les exige una ampliación de funciones sin un correlato suficiente en recursos ni en capacidades técnicas o de gestión. Por ello, el presente trabajo asume como hipótesis que el éxito o fracaso de las políticas ambientales municipales depende, en gran medida, de las capacidades estatales efectivas del gobierno local.

La metodología adoptada es de corte cualitativo, orientada al análisis de componentes de capacidad estatal a nivel subnacional. El problema de investigación se estructura en torno al siguiente interrogante: ¿Cuál es el nivel de capacidad estatal que presenta la Municipalidad de Córdoba para la formulación y ejecución de políticas ambientales en el ámbito local?

Este estudio busca aportar a la comprensión de las capacidades de los gobiernos locales en un campo cada vez más estratégico: el ambiental. En tanto primera línea de contacto con la ciudadanía, su eficacia o limitación tiene efectos concretos y cotidianos sobre la calidad de vida urbana y la sustentabilidad futura. Además, analiza la capacidad estatal del municipio de Córdoba en materia ambiental durante el período 2021-2023, articulando un enfoque teórico centrado en la eficacia del Estado —basado en autores como O'Donnell, Oszlak, Vilas y Bertranou— con evidencia empírica local. A partir de esta perspectiva, se estudió la política ambiental municipal, se identificaron los actores intervinientes y se evaluaron los componentes de capacidad estatal involucrados, con énfasis en el capital de acción interinstitucional. La investigación constató avances en la institucionalización de la política ambiental, en la articulación con diversos actores públicos, privados y sociales, y en la mejora de la prestación de servicios ambientales, especialmente en gestión de residuos. No obstante, también se identificaron desafíos persistentes, tales como la fragmentación burocrática, la dependencia de otras jurisdicciones y el riesgo de captura institucional. En conjunto, el estudio concluye que el municipio de Córdoba presenta

un potencial incipiente pero mejorable de capacidad estatal ambiental, cuya consolidación requiere reforzar las dimensiones administrativas, técnicas, políticas e interinstitucionales del gobierno local para enfrentar de manera sostenida y eficaz los desafíos ecológicos presentes y futuros.

El presente trabajo se encuentra organizado en tres capítulos, a partir de los cuales se busca abordar el objetivo planteado en la introducción. Con este propósito, se ha estructurado la investigación del siguiente modo:

El primer capítulo desarrolla el marco teórico que orienta conceptualmente este estudio. En primer lugar, se aborda la noción de Estado como categoría fundamental para el análisis de las dinámicas institucionales. A continuación, se profundiza en el enfoque de las capacidades estatales, haciendo especial énfasis en la propuesta teórica de Julián Bertranou, cuyas formulaciones constituyen el eje central del abordaje adoptado. Por último, se examinan los principales aportes vinculados al campo de las políticas públicas, en tanto herramienta analítica clave para la comprensión de los procesos de diseño e implementación de acciones estatales.

El segundo capítulo expone el desarrollo empírico de la investigación, y se encuentra dividido en tres apartados. El primero de ellos se centra en el análisis de la política ambiental implementada por el municipio de Córdoba durante el período 2021–2023, con una descripción detallada de las estrategias, programas e instituciones intervinientes. El segundo apartado identifica a los principales actores involucrados en la formulación e implementación de dichas políticas. En particular, se examina el entramado de actores vinculados a la Economía Circular, distinguiendo entre actores directos —como generadores domiciliarios y no domiciliarios, grandes generadores, cooperativas, organizaciones civiles, empresas municipales, intermediarios y transportistas— y actores indirectos, tales como centros vecinales, comunas del Área Metropolitana de Córdoba, organismos estatales en sus distintos niveles, el sector académico, financiero, empresarial, y los medios de comunicación. Finalmente, el tercer apartado del capítulo analiza los componentes de capacidad estatal con los que cuenta el gobierno municipal para llevar adelante políticas ambientales, en especial aquellas vinculadas a la gestión de residuos sólidos urbanos y al modelo de desarrollo sostenible.

El tercer capítulo presenta las conclusiones derivadas del proceso de investigación. En esta sección se expone que, durante el período analizado, el municipio de Córdoba evidenció avances significativos en su capacidad administrativa y técnica, particularmente

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

en lo relativo a la gestión de residuos y la promoción de iniciativas de sostenibilidad. Asimismo, se destaca el fortalecimiento de su capital de acción interinstitucional, a partir de la articulación con actores estatales y no estatales tanto a nivel local como provincial, nacional e incluso internacional.

CAPÍTULO 1: APROXIMACIONES CONCEPTUALES

1.1. Discusiones sobre Estado y capacidades estatales

1.1.1. La noción de Estado

Antes de abordar el concepto de capacidad estatal, resulta pertinente realizar una breve reconstrucción teórica del concepto de Estado. En el campo de las ciencias sociales, y particularmente dentro de la Ciencia Política, el término "Estado" ha sido objeto de múltiples interpretaciones y no presenta una definición unívoca. Uno de los aportes más influyentes es el de Max Weber, quien definió al Estado moderno como aquella organización que, dentro de un territorio determinado, reclama con éxito el monopolio legítimo del uso de la fuerza física. Esta definición enfatiza dos elementos centrales: la territorialidad como rasgo distintivo y el ejercicio legítimo de la coerción como fundamento de la autoridad política (Weber, 1919).

Para Weber, el Estado es una comunidad humana sostenida en una relación de dominación basada en la legitimidad. En este marco, la violencia no desaparece, sino que queda institucionalizada: los individuos o asociaciones sólo pueden ejercerla en la medida en que el Estado lo permite. Asimismo, introduce la noción de política como la aspiración a influir en la distribución del poder dentro de un Estado o entre Estados.

Retomando esta tradición, O'Donnell (1997) profundiza en el carácter legitimador de la dominación estatal. Desde su perspectiva, el ejercicio del poder estatal requiere del consentimiento de los dominados, lo que supone la existencia de una comunidad política que comparta valores e intereses fundamentales. Así, la dominación estatal se convierte en una forma específica de articulación entre sujetos que habitan un territorio, que opera como fundamento simbólico de la autoridad estatal.

Este autor también subraya que la dominación conlleva necesariamente una asimetría de poder, la cual se sostiene sobre el control de determinados recursos estratégicos: la coerción física, los recursos económicos, la información y los recursos ideológicos. Todos estos elementos resultan esenciales para la reproducción de la

dominación política. No obstante, la coerción física, si bien es un recurso clave, representa la forma más costosa de control, ya que su uso revela el fracaso del dominio ideológico y explícita la desigualdad inherente a la relación de poder.

En este marco, O'Donnell (1997) advierte que el Estado capitalista se funda sobre una paradoja: mientras proclama la igualdad formal de los ciudadanos ante la ley, reproduce desigualdades estructurales. La ciudadanía, como categoría política, encubre las diferencias reales entre las clases sociales, enmascarando la desigual distribución de poder económico y simbólico.

Desde esta perspectiva, el Estado moderno constituye una instancia institucional autónoma que media entre clases sociales, pero que en última instancia garantiza la reproducción del orden capitalista. Así, no se limita a defender los intereses particulares de un sector burgués específico, sino que opera como garante de las condiciones generales de dominación y reproducción del capital (O'Donnell, 1997).

Más adelante, el mismo autor retoma el proceso histórico de formación estatal en Europa Occidental, identificando dos momentos centrales: la expropiación de los medios de coerción física a otros actores políticos (nobles, diócesis, señores feudales) y la centralización administrativa mediante la creación de burocracias profesionales al servicio del poder central (O'Donnell, 2010). Este proceso implicó también la unificación del sistema legal y jurisdiccional, elemento clave para consolidar la autoridad estatal sobre el conjunto de la población.

Desde una perspectiva contemporánea, O'Donnell (2010) define al Estado como una asociación territorialmente delimitada, compuesta por un conjunto de instituciones y relaciones sociales sancionadas legalmente, que ejercen el control sobre el territorio y sus habitantes mediante el monopolio legítimo de la coerción. A partir de esta definición, descompone al Estado en cuatro dimensiones fundamentales:

1. Burocrática: refiere a las estructuras administrativas a las que se asignan legalmente responsabilidades funcionales para la implementación de políticas públicas.
2. Legal: comprende el conjunto de normas que legitiman la acción estatal y estructuran las relaciones sociales. La legalidad sustenta a la burocracia, ya que esta actúa dentro del marco normativo previamente establecido.

3. Identidad colectiva: representa la dimensión simbólica del Estado, mediante la cual se construye un “nosotros” compartido, elemento indispensable para la cohesión social y la legitimidad ideológica.

4. Filtrado: alude a los mecanismos mediante los cuales el Estado regula el ingreso y la circulación de personas, bienes e ideas, en función de intereses definidos como prioritarios.

Según O'Donnell (2010), no todos los Estados logran desarrollar de manera equilibrada estas dimensiones. Las fallas en la burocracia, la legalidad, la identidad colectiva o el filtrado pueden ser interpretadas como signos de una baja capacidad estatal, lo cual repercute negativamente en el funcionamiento democrático.

Desde otra perspectiva, Oszlak (1997) sostiene que la formación del Estado debe comprenderse como parte del proceso más amplio de constitución de la sociedad. Para este autor, el Estado se constituye simultáneamente como relación social y como aparato institucional, emergiendo de la configuración histórica de estructuras sociales, clases, recursos y relaciones de producción. A través de este proceso, el Estado adquiere lo que Oszlak denomina "estatalidad", es decir, un conjunto de atributos que permiten su consolidación como entidad política soberana. Entre ellos, destaca:

1. Capacidad de obtener reconocimiento externo como unidad soberana;
2. Capacidad de institucionalizar su autoridad, monopolizando la coerción;
3. Capacidad de diferenciar sus funciones mediante burocracias legitimadas;
4. Capacidad de construir una identidad colectiva compartida.

En esta línea, el proceso de construcción del Estado nacional implica, simultáneamente, la construcción de una identidad nacional. La estatalidad se articula con los símbolos, narrativas y dispositivos que dan sentido de pertenencia a una comunidad política.

Carlos Vilas (2007) complementa estos aportes al distinguir tres dimensiones analíticas del Estado: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades. En su primera dimensión, el Estado es concebido como la autoridad suprema de decisión legítima sobre una población dentro de un territorio, institucionalizada

en un conjunto de normas y mandatos obligatorios. Si bien reconoce la asimetría de poder, Vilas subraya la necesidad de legitimación de esa autoridad, remarcando que la fuerza por sí sola no garantiza su sostenibilidad. La dominación se estabiliza en la medida en que logra consenso entre los dominados.

La segunda dimensión refiere al Estado como sistema de gestión. Según Vilas (2007), las formas de administración de recursos y políticas responden a la estructura de poder social. En este sentido, las capacidades estatales de gestión están determinadas por los objetivos políticos y sociales de los actores dominantes. Así, el tamaño y las funciones del Estado no son neutros: dependen de los intereses que orientan su accionar. Un Estado con orientación industrial, por ejemplo, requerirá mayor intervención económica, inversión en educación y tecnología, mientras que un Estado orientado a la exportación primaria tenderá a minimizar su intervención.

La tercera dimensión identifica al Estado como productor de identidades. A través de sus dispositivos institucionales y discursivos, el Estado " nombra " a su población, constituyéndola como sujeto político y dotándola de derechos y obligaciones. Nombrar, en este sentido, es un acto de poder que construye sentido y configura subjetividades. La forma en que el Estado designa fenómenos sociales —por ejemplo, como "pobreza", "informalidad" o "cuentapropismo"— incide directamente en el diseño y orientación de las políticas públicas (Vilas, 2007).

En suma, el concepto de Estado en la Ciencia Política contemporánea debe ser abordado desde una perspectiva multidimensional que articule elementos históricos, institucionales, simbólicos y relacionales. Esta conceptualización resulta fundamental para comprender la capacidad estatal como una variable clave en el análisis de las políticas públicas, especialmente en campos estratégicos como el ambiental.

1.1.2. Discusiones sobre capacidades estatales

El análisis de las políticas públicas y su efectividad resulta inseparable del concepto de capacidad estatal. Ambos se encuentran profundamente interrelacionados, ya que el grado de desarrollo de una política pública depende, en gran medida, de las capacidades que el aparato estatal posea para llevarla adelante. La noción de capacidad estatal ha sido objeto de diversas elaboraciones teóricas dentro de la Ciencia Política, en tanto categoría que permite evaluar las condiciones institucionales, organizativas y simbólicas que posee un ente público para concretar los fines para los cuales ha sido creado.

En el presente trabajo se adopta la perspectiva desarrollada por Julián Bertranou (2015), quien define la capacidad estatal como la aptitud que poseen las agencias del Estado para cumplir con sus finalidades institucionales. Esta aptitud, a su vez, está compuesta por un conjunto de factores, entre los cuales se encuentran las dotaciones humanas, las competencias legales, la legitimidad institucional, los recursos organizacionales y la capacidad de articulación interorganizacional. Estos elementos permiten no solo una caracterización estructural de la agencia estatal, sino también una evaluación de su funcionalidad relativa en contextos específicos.

Es importante destacar que la capacidad estatal no debe ser entendida exclusivamente en función de sus resultados efectivos, sino también —y quizás prioritariamente— en relación con su potencial de actuación. Es decir, la evaluación de la capacidad estatal debe contemplar tanto las condiciones estructurales como las posibilidades latentes de intervención. Puede ocurrir, por ejemplo, que un organismo público esté dotado de recursos suficientes para actuar, pero no ejecute sus funciones debido a restricciones políticas, institucionales o coyunturales. En tal sentido, la capacidad se manifiesta no solo en la acción concreta, sino también en la posibilidad de acción, aun cuando esta no se materialice (Bertranou, 2015).

Asimismo, debe reconocerse que los fines asignados a las unidades estatales están atravesados por coordenadas histórico-temporales, lo que exige comprender que sus funciones no son necesariamente permanentes ni estáticas. Algunas pueden ser consideradas constitutivas del Estado, mientras que otras son resultado de procesos políticos y sociales particulares. En todos los casos, poder y capacidad estatal deben pensarse como dimensiones complementarias e interdependientes, dado que no es posible concebir un ejercicio efectivo del poder estatal sin capacidad institucional y organizativa.

La capacidad estatal, en este sentido, no se mide únicamente por los resultados alcanzados, sino por la existencia de condiciones propicias para el logro de tales objetivos. Por ello, en el presente trabajo se cuestiona la visión instrumentalista o resultadista que evalúa la capacidad exclusivamente en función del cumplimiento de metas, desconociendo factores humanos, políticos o sociales que inciden en su desempeño. Esta concepción es propia de los paradigmas de gestión inspirados en enfoques gerenciales, como el denominado New Public Management (NPM).

El paradigma del NPM surge como respuesta crítica a los desequilibrios atribuidos al Estado de Bienestar y busca introducir criterios de eficiencia económica en la administración

pública. Inspirado en el modelo empresarial, redefine la figura del ciudadano como cliente y promueve una lógica de mercado dentro del aparato estatal. Esta orientación neoliberal considera que los déficits estatales son atribuibles a la rigidez de la administración weberiana, proponiendo una transformación que privilegie la eficiencia operativa, la competencia interna y la orientación a resultados (Bertranou, 2015).

Desde esta perspectiva, se impulsa una “endo-privatización” del Estado, en la cual se promueve la adopción de prácticas propias del sector privado como modelo organizativo. Esta mirada transforma al Estado en un proveedor de bienes y servicios, y a la ciudadanía en un consumidor pasivo, lo que desdibuja el carácter político del vínculo entre Estado y sociedad. Frente a esta concepción, múltiples autores del campo de la Ciencia Política han desarrollado enfoques alternativos que integran dimensiones estructurales, simbólicas y relacionales de la capacidad estatal.

En este marco, se destacan los aportes de autores como Joel Migdal (1989), quien sostiene que no puede haber capacidad estatal sin autonomía. En su planteo, un Estado que no logra desvincularse de los poderes fácticos está impedido de garantizar su capacidad operativa. La autonomía, entendida como la posibilidad del Estado de actuar independientemente de presiones externas, se presenta como condición sine qua non para la eficacia institucional. En sintonía, Theda Skocpol (1990) y Peter Evans (1996) argumentan que la autonomía estatal constituye una manifestación de su capacidad, en tanto permite formular e implementar políticas públicas frente a actores sociales con intereses contrapuestos. No obstante, la capacidad no garantiza por sí misma la autonomía, aunque sí contribuye a su construcción.

Julián Bertranou (2015) plantea una posición que articula estas perspectivas, reconociendo que la autonomía del Estado depende, en gran medida, de ciertas dotaciones de capacidad. En sus palabras:

“La posibilidad de actuar de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal; de lo contrario, no existe la posibilidad efectiva de perfilar una línea de actuación independiente de las presiones sociales. [...] Como condición para lograr ciertos resultados, se encuentra el hecho de no estar capturado por intereses diferentes. [...] Tanto la capacidad como la autonomía se influyen mutuamente” (Bertranou, 2015, p. 6).

A partir de esta conceptualización, Bertranou propone una tipología de capacidades estatales, compuesta por cuatro dimensiones analíticas:

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

1. Capacidad técnica: vinculada al conocimiento especializado requerido para el cumplimiento de los fines de la organización.
2. Capacidad administrativa: relativa a la posibilidad de proveer insumos y recursos necesarios para la producción de bienes o servicios públicos.
3. Capacidad institucional: referida al respaldo normativo que habilita y regula la acción de los organismos estatales.
4. Capacidad política: entendida como la aptitud para influir sobre actores y alinear intereses en torno a objetivos compartidos.

Estas dimensiones deben diferenciarse de los denominados componentes estatales, que hacen referencia a dimensiones constitutivas de la capacidad observables empíricamente. Bertranou (2015) identifica cuatro componentes estatales principales:

1. El vínculo entre el actor estatal y otros actores del entorno.
2. La legitimidad del actor estatal.
3. Las características de los arreglos institucionales y de la estructura burocrática.
4. El capital de acción interinstitucional.

El presente trabajo se centra particularmente en este último componente, el cual es definido como:

“El capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. [...] Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal)” (Bertranou, 2015, p. 10).

La fragmentación institucional y la ausencia de articulación entre agencias públicas pueden generar respuestas descoordinadas frente a las demandas sociales, afectando negativamente la capacidad estatal. En este sentido, la capacidad no solo se vincula con la dotación interna de recursos, sino también con la articulación efectiva con otras agencias y

niveles de gobierno. La falta de coordinación puede derivar en una restricción mutua entre instituciones, obstaculizando la resolución de los problemas públicos y generando una brecha entre las necesidades ciudadanas y la intervención estatal.

Cabe recordar que el Estado no se limita a su dimensión burocrática, sino que constituye también una arena política donde se procesan intereses e ideologías. Alcanzar niveles significativos de capacidad estatal requiere combinar capacidades administrativas con capacidades políticas. Esta distinción ha sido trabajada por diversos autores, entre ellos Guillermo Alonso (2007), quien sostiene que las capacidades técnicas y administrativas pueden unificarse bajo la lógica de funcionamiento tecno-burocrático. Al mismo tiempo, las capacidades institucionales y políticas se encuentran imbricadas, dado que las estructuras institucionales inciden en la conformación de intereses, preferencias y en la distribución de recursos y oportunidades para los actores sociales.

A partir de esta articulación conceptual, Alonso (2007) propone una noción alternativa denominada capacidad estatal relacional, que enfatiza la interacción del Estado con su entorno social y económico. En este enfoque, el Estado es concebido como un actor más dentro del sistema social, aunque dotado de ventajas sustantivas como la posibilidad de ejercer coerción legítima y modificar las reglas de juego. La eficacia estatal, entonces, no depende únicamente de sus recursos internos, sino también de su capacidad para establecer vínculos estratégicos con los actores del territorio.

Esta mirada puede vincularse con el concepto de “autonomía imbricada” desarrollado por Evans (1996), quien sostiene que la intervención estatal se ve facilitada cuando existe cooperación con actores no estatales. El Estado debe contar con una burocracia profesionalizada, pero también con relaciones sólidas con actores empresariales, sociales y territoriales. Esta vinculación no debe suponer la pérdida de autonomía estatal, sino más bien una capacidad relacional que le permita formular sus propias preferencias y actuar de manera eficaz y estratégica.

En consecuencia, el concepto de capacidad estatal trasciende su dimensión organizativa y debe ser analizado también desde su capacidad de vinculación con los actores sociales y territoriales sobre los cuales se ejerce el poder público. La presencia de capacidades administrativas sin capacidades relacionales limita el alcance de la acción estatal y reduce su legitimidad frente a la sociedad.

A modo de cierre, puede afirmarse que la capacidad estatal constituye la aptitud de los entes públicos para alcanzar los fines que les han sido asignados, ya sea por mandato institucional o por demandas sociales. La evaluación de esta capacidad debe considerar tanto sus condiciones estructurales como su potencial de acción, reconociendo que existen múltiples factores —políticos, humanos, organizativos— que inciden en su desempeño. Esta perspectiva, centrada en el análisis relacional y contextual, resulta fundamental para comprender los alcances y límites de la acción pública, especialmente en ámbitos complejos como el de las políticas ambientales.

1.1.3. Estudio de Capacidad estatales en gobiernos subnacionales

Este apartado se enfoca en el análisis de las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales, entendidos como aquellos niveles del Estado que operan por fuera del gobierno nacional —es decir, las provincias y los municipios. Este abordaje es fundamental si se tiene en cuenta que la República Argentina es una organización política federal. En este tipo de régimen, si bien las unidades subnacionales se encuentran integradas bajo la autoridad de un gobierno nacional común, conservan un grado significativo de autonomía institucional y política. Las provincias argentinas, en particular, anteceden históricamente a la constitución de la Nación, y fueron ellas quienes delegaron determinadas competencias en función de construir el Estado nacional moderno.

En este contexto, el análisis de la capacidad estatal en gobiernos subnacionales exige comprender que estos deben ser capaces de alcanzar los fines públicos que les han sido asignados, con independencia de si efectivamente lo logran o no. Es decir, debe diferenciarse claramente entre la capacidad y la voluntad política. La capacidad estatal remite a las condiciones estructurales e institucionales que permiten, o no, alcanzar metas tales como la provisión de bienes y servicios de calidad, así como la implementación, coordinación y ejecución de políticas públicas.

Para ello, se recupera el enfoque desarrollado por Pablo Ezequiel Balán (2015), quien identifica tres indicadores clave para medir la capacidad estatal subnacional: la capacidad extractiva, la capacidad administrativa y la capacidad coercitiva. Estos componentes, aunque conceptualmente diferenciables, actúan en forma articulada dentro del funcionamiento efectivo del aparato estatal.

La capacidad extractiva refiere a la aptitud del Estado para obtener recursos de sus ciudadanos, en particular mediante mecanismos impositivos. Si bien la recaudación de impuestos no constituye el único indicador de esta capacidad, sí representa una condición necesaria para la sostenibilidad del Estado y, por ende, para la viabilidad de cualquier política pública. La ausencia de recursos fiscales suficientes limita severamente las posibilidades de intervención estatal y pone en cuestión su autonomía operativa.

Desde una perspectiva más amplia, esta capacidad fue también tematizada por Mancur Olson, quien propone una mirada histórica sobre la consolidación del Estado a partir de la transición entre formas de dominación nómada y sedentaria. En sus términos:

“Toda la historia política de la humanidad puede dividirse en dos períodos: en un primer período, la dominación es ejercida por bandidos nómades dedicados al saqueo, la violencia y la extracción de recursos; en un segundo período, los bandidos errantes encuentran racional asentarse en una población y extraer recursos de ella de manera intertemporal. [...] El sometimiento a un gobernante que extrae recursos de manera sostenida a intervalos regulares, a la vez que pacifica el territorio, provee el bien público del orden político. Éste es, en realidad, un bien público de segundo orden: se trata de la condición de posibilidad de todos los demás bienes públicos y de todas las interacciones sociales” (Balán, 2015, p. 3).

Sin embargo, la capacidad extractiva no debe analizarse en abstracto, ya que en el caso argentino existen condicionantes estructurales que afectan su validación empírica. Un problema central es que muchas provincias dependen en gran medida de las transferencias fiscales del Estado nacional, ya sea por vía de coparticipación o a través de rentas derivadas de recursos naturales. En tales casos, el incentivo para desarrollar un aparato tributario autónomo se ve considerablemente disminuido.

Balán (2015) analiza esta problemática a partir del régimen de coparticipación vigente, destacando que la legislación actual (Ley 23.548, sancionada en 1988) abandonó los criterios basados en la capacidad de recaudación o en el desarrollo relativo de las provincias, optando en cambio por un sistema de coeficientes fijos. En sus palabras:

“La ley de coparticipación vigente [...] abandonó criterios de distribución secundaria que podrían abonar la objeción de endogeneidad: [...] pasó a calcularse de acuerdo con un coeficiente, una suerte de 'número mágico' [...] Esto disminuiría el peso de la objeción de que las transferencias coparticipadas son endógenas a las características fiscales de las provincias. Si existe algún criterio para la asignación de transferencias es la población: éstas privilegian (en términos per cápita) a las provincias menos pobladas, no a las más pobres” (Balán, 2015, pp. 18–19).

La capacidad administrativa, por su parte, se vincula con la existencia de burocracias estatales profesionalizadas, capaces de implementar de forma eficaz políticas públicas, garantizar la provisión de bienes y servicios, resguardar derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. Esta dimensión remite a la tradición weberiana de administración pública, en la que la racionalidad legal-formal y la competencia técnica son elementos fundamentales para el funcionamiento del Estado.

Finalmente, la capacidad coercitiva se define como el control efectivo del territorio por parte del Estado y la posibilidad de ejercer, de manera legítima, el monopolio de la violencia física. Esta dimensión se manifiesta, por ejemplo, en la capacidad de las provincias de aplicar y hacer cumplir sus sistemas impositivos, como es el caso del impuesto a los ingresos brutos. La ejecución de este tipo de tributos requiere, simultáneamente, una base de información confiable sobre los contribuyentes (capacidad administrativa), un aparato coercitivo capaz de sancionar el incumplimiento (capacidad coercitiva), y una estructura institucional que viabilice la recaudación (capacidad extractiva).

Estos tres tipos de capacidad no deben ser entendidos de manera aislada, ya que es su interacción lo que constituye la base efectiva de la capacidad estatal en los niveles subnacionales. La coordinación entre ellas resulta clave para el diseño e implementación de políticas públicas integrales. Su ausencia, en cambio, produce disfuncionalidades que deterioran la acción estatal y agravan la desconexión entre las instituciones y las demandas ciudadanas.

En conclusión, el análisis de la capacidad estatal en los gobiernos subnacionales exige una mirada integral que considere los factores fiscales, administrativos y coercitivos en juego. Asimismo, debe contemplarse el entramado intergubernamental del federalismo argentino, donde las provincias no solo actúan

como ejecutoras de políticas nacionales, sino que también poseen competencias y responsabilidades propias que requieren de capacidades institucionales específicas para su ejercicio efectivo.

1.2. Políticas Públicas

Las reformas estructurales impulsadas en América Latina durante las últimas décadas del siglo XX, conocidas comúnmente como reformas neoliberales o de mercado, produjeron transformaciones significativas en la configuración del Estado y en las condiciones sociales de la región. Uno de los efectos más notorios fue el debilitamiento del entramado social, lo que contribuyó a ampliar las brechas entre sectores favorecidos y sectores excluidos. En este marco, las élites económicas locales lograron insertarse en los procesos de globalización, aunque lo hicieron como socios subordinados de las élites de los países centrales, consolidando así una estructura internacional jerárquica basada en la lógica centro-periferia.

Este proceso se desarrolló en un contexto de disciplinamiento social sostenido, donde se impuso progresivamente un “sentido común” neoliberal que limitó el margen de acción estatal y reconfiguró las relaciones entre Estado y sociedad. Sin embargo, el agotamiento del modelo produjo, hacia fines de la década de 1990 y comienzos del 2000, una crisis social profunda sin precedentes. En este contexto emergió un fenómeno que ha sido interpretado como una “vuelta de la política”, entendida como la revalorización de la acción estatal frente al colapso de los paradigmas de autorregulación del mercado.

Este proceso estuvo impulsado por sociedades altamente demandantes, cuyas mayorías populares habían sido sistemáticamente excluidas de los beneficios del orden neoliberal. Paradójicamente, fue el mismo Estado que había desmantelado sus propias capacidades el que se vio obligado a reconstruirlas para dar respuesta a las nuevas demandas sociales. En este marco se produjo el ascenso de gobiernos populares que confrontaron con los intereses y privilegios consolidados durante la etapa neoliberal. Esta confrontación, lejos de resolverse mediante consensos institucionales, se expresó a menudo como una disputa de poder en la que el conflicto se tornó inevitable.

Uno de los efectos más relevantes de este giro político fue la revalorización de las políticas públicas como herramientas centrales para la intervención estatal. En este trabajo

se adopta la definición propuesta por Carlos M. Vilas, quien entiende las políticas públicas como “el conjunto de acciones de gobiernos efectuadas para alcanzar los fines bajo los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011, p. 1). A diferencia de las políticas gubernamentales, que suelen ser concebidas desde una lógica verticalista centrada en la élite gobernante, las políticas públicas implican un proceso más complejo y abierto, que incorpora las demandas de la sociedad y reconoce la participación activa de diversos actores sociales.

Desde esta perspectiva, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas se transforman en espacios de participación y disputa, donde los actores sociales no solo expresan sus intereses, sino que también intervienen en las decisiones públicas. En regímenes democráticos, esta dimensión participativa se vuelve fundamental, ya que cualquier autoridad política que aspire a sostener su legitimidad deberá atender los reclamos sociales, canalizando institucionalmente las tensiones inherentes a toda sociedad desigual.

Una definición complementaria es la ofrecida por Emilio Graglia (2017), quien, desde el marco teórico del modelo relacional, sostiene que:

“Las políticas públicas son planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria. Esta definición implica que el Estado decide y actúa a través de un gobierno y una administración, pero no a solas sino junto con los actores privados y ciudadanos. Además, implica que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana” (Graglia, 2017, p. 27).

Ambas definiciones —la de Vilas y la de Graglia— coinciden en subrayar el carácter relacional de las políticas públicas, concebidas no como una construcción unilateral del poder estatal, sino como un proceso que se produce en constante interacción con el entramado social. En contraposición con las visiones neoliberales, que delegan en tecnócratas la toma de decisiones bajo una lógica tecnocrática y despolitizada, esta concepción recupera la dimensión política de las políticas públicas, entendidas como resultado de procesos de disputa, negociación y construcción colectiva.

Si bien toda política pública conlleva un componente técnico —y desconocerlo sería ingenuo—, reducir su contenido exclusivamente a saberes técnicos implica desconocer su carácter político. Como sostiene Vilas (2011), lo técnico no se limita a metodologías y

procedimientos específicos, sino que también forma parte de las técnicas propias del poder político. En las democracias contemporáneas, los funcionarios públicos se encuentran permanentemente expuestos a presiones, tentaciones y seducciones ejercidas por distintos grupos de poder, que buscan incidir sobre la toma de decisiones a favor de sus propios intereses.

Desde esta perspectiva, Vilas —retomando elementos del pluralismo— sostiene que el poder y la capacidad de actuar en la sociedad se encuentran desigualmente distribuidos, y que dicha desigualdad condiciona fuertemente el contexto en el cual operan los planificadores y administradores públicos. En América Latina, la elaboración de políticas públicas ocurre en un entorno donde la estructura de poder y la estructura socioeconómica se encuentran profundamente imbricadas. Toda decisión pública implica, por tanto, afectar intereses específicos, lo que convierte a las políticas públicas en instrumentos intrínsecamente conflictivos.

El mismo autor sostiene que:

“Las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, [...] pero que generalmente mantiene una cierta autonomía operativa respecto de éste como condición para un desempeño eficaz de su cometido específico. [...] Siempre es preferible obtener la obediencia por la vía del consenso, y esto normalmente implica incorporar a las acciones de gobierno perspectivas e intereses de aquellos cuyo acatamiento se pretende, en la medida en que esa incorporación no desnaturalice los objetivos perseguidos” (Vilas, 2011, p. 42).

En consecuencia, una política pública que no tome en cuenta los conflictos entre actores sociales, la opinión pública ni las condiciones concretas de su implementación, corre serios riesgos de fracasar, independientemente de la calidad técnica de su diseño. La planificación sin conocimiento del terreno político e institucional en el cual se implementará constituye, según Vilas, un error fundamental. Esto es particularmente evidente cuando se pretende transferir políticas exitosas de un contexto a otro, sin considerar las diferencias institucionales, culturales y estructurales que median entre uno y otro escenario.

En relación con los orígenes del estudio de las políticas públicas como disciplina, es posible rastrear sus raíces en los Estados Unidos, particularmente en el pensamiento de Harold Lasswell (1951), quien propuso el desarrollo de una “ciencia de las políticas” (policysciences) con un enfoque multi e interdisciplinario. Aunque esta iniciativa no se

consolidó como un campo autónomo, sus fundamentos fueron incorporados por la Ciencia Política estadounidense, donde las políticas públicas se convirtieron en un objeto central de estudio y enseñanza.

En América Latina, el desarrollo de esta disciplina se intensificó a partir de finales del siglo XX. Numerosos científicos sociales latinoamericanos se formaron en instituciones académicas de los Estados Unidos y luego trasladaron sus conocimientos a sus países de origen, ya fuera mediante su reinserción en universidades locales o a través de redes académicas regionales promovidas desde el norte. En relación con esta dinámica, Bentancur (2019) señala:

“Si se consideran [...] la posición central de la academia norteamericana en la geopolítica del conocimiento, su desarrollo diferencial en nuestro campo disciplinario, y la constitución de mecanismos aptos para la difusión de su producción en la región, no es de extrañar que las principales teorías, métodos y asunciones del novel campo de estudio generadas allí hayan sido recogidos en gran extensión [...] en América Latina” (Bentancur, 2019, p. 7).

No obstante, la transferencia acrítica de estos enfoques ha sido objeto de cuestionamientos. Si bien no se niega el valor de las teorías y metodologías desarrolladas en contextos foráneos, diversos autores han advertido sobre sus limitaciones para dar cuenta de las particularidades de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en la región latinoamericana.

En este sentido, el trabajo de Oscar Oszlak (1980) ofrece un aporte sustancial al señalar que la ejecución de las políticas públicas ha ido mutando con el tiempo. En una primera etapa, esta tarea se vinculaba exclusivamente al poder ejecutivo; posteriormente, con la expansión del intervencionismo estatal tras la Gran Depresión, surgió un nuevo protagonismo de los burócratas en la implementación de políticas públicas. Esta evolución contribuyó a superar, en parte, la tradicional dicotomía entre política y administración, permitiendo pensar a los burócratas como actores fundamentales en la articulación entre ambos planos.

Oszlak enfatiza la necesidad de una coordinación eficaz entre los distintos componentes del aparato estatal, basada en la interdependencia funcional. En sus palabras:

“De aquí la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia” (Oszlak, 1980, p. 14).

Este modelo de interdependencia se basa en una racionalidad instrumental, donde tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas deben orientarse por criterios de eficiencia técnica. Según el mismo autor:

“Para tomadores de decisiones inspirados en el modelo de intelección, el problema se reduciría a aplicar estrictos criterios de racionalidad técnica tanto en la formulación de la política como en el diseño de los instrumentos para implementarla” (Oszlak, 1980, p. 15).

En síntesis, el estudio de las políticas públicas requiere integrar múltiples dimensiones: técnicas, políticas, institucionales, sociales y territoriales. Solo a partir de esta mirada integral es posible comprender los desafíos que enfrentan los Estados, especialmente en América Latina, al momento de diseñar e implementar estrategias que atiendan las demandas sociales y promuevan el bienestar colectivo.

1.3. Políticas Públicas ambientales a nivel nacional(2020 - 2022)

Antes de adentrarnos en el análisis de las políticas públicas ambientales implementadas por los distintos niveles del Estado argentino durante el período 2020–2022, es preciso destacar el marco normativo fundamental que rige la acción pública en esta materia: el artículo 41 de la Constitución Nacional. Incorporado en la Reforma Constitucional de 1994, dicho artículo establece que:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Esta disposición constitucional reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente saludable, así como el deber correlativo de protegerlo. A su vez, consagra un principio rector del ambientalismo contemporáneo: la equidad intergeneracional, entendida como la obligación de garantizar que las actividades productivas actuales no comprometan la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Esta premisa establece una doble responsabilidad: por

un lado, del Estado como garante del cumplimiento de este derecho colectivo; por el otro, de la ciudadanía como sujeto activo en la preservación del ambiente.

La formulación de políticas públicas ambientales en Argentina debe enmarcarse dentro de esta normativa constitucional y responder a los principios del desarrollo sostenible. En las últimas décadas, el enfoque hacia la problemática ambiental ha experimentado un proceso de transformación significativo. Desde sus inicios — caracterizados por llamados conservacionistas centrados en la preservación de especies y espacios naturales—, se ha transitado hacia una visión más amplia, orientada al manejo sostenible de los recursos naturales. Este tránsito conceptual se ha dado a través de etapas como el ecodesarrollo y, posteriormente, el desarrollo sostenible, entendiendo que la relación entre la sociedad y la naturaleza no puede desligarse de los procesos sociales, políticos y económicos.

No obstante, como advierte Aguilar (1992), esta evolución teórica y política ha tendido a privilegiar la implementación de decisiones por sobre el análisis del proceso mediante el cual dichas decisiones se originan. Esta lógica tecnocrática ha relegado la participación social a un rol secundario, desatendiendo los conflictos estructurales, como la desigual distribución de recursos, la concentración del poder político y económico, y la escasa representación de ciertos sectores en el proceso de toma de decisiones. Así, los aspectos relacionados con los intereses de clase, las estructuras económicas y los grupos de presión resultan frecuentemente marginados del análisis e intervención en materia ambiental.

En el campo específico de la conservación, las políticas públicas han evolucionado desde modelos centrados exclusivamente en parques nacionales hacia esquemas más complejos que incluyen diversas categorías de manejo de áreas protegidas, como las reservas de biosfera, los corredores biológicos y los sistemas de ordenamiento ecológico-territorial. Estos últimos, actualmente incorporados en los planes de ordenamiento territorial, buscan armonizar el uso del suelo con criterios ambientales, sociales y económicos. Paralelamente, problemáticas como la contaminación ambiental, el manejo de residuos peligrosos, la calidad del aire, el suministro de agua potable, el cambio climático, la gestión energética (incluyendo los riesgos asociados a la energía nuclear) y la conservación de la biodiversidad (con especial atención a la propiedad intelectual y la bioseguridad) han adquirido una creciente centralidad en la agenda pública.

Este conjunto de problemas complejos ha impulsado una demanda cada vez mayor de participación ciudadana en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas ambientales. En este sentido, se reconoce que la sostenibilidad ambiental no puede lograrse exclusivamente desde el Estado ni mediante marcos normativos rígidos, sino que requiere de procesos participativos, intersectoriales e intergubernamentales que integren saberes locales, perspectivas territoriales y formas de organización comunitaria.

La experiencia comparada en América Latina muestra que la opinión pública a las problemáticas ambientales ha sido desigual. En el caso específico de Panamá —aunque el ejemplo puede extrapolarse a otros contextos nacionales—, se ha señalado que las políticas ambientales han sido sistemáticamente relegadas frente a otras prioridades del desarrollo, incluso en un contexto de creciente urgencia global respecto al deterioro ambiental. Esta situación pone en evidencia la tensión estructural entre los objetivos de crecimiento económico y los compromisos ambientales, especialmente en los países de la periferia global, donde las políticas públicas suelen estar condicionadas por los ciclos económicos, los intereses transnacionales y la debilidad institucional.

En el caso argentino, durante el período 2020–2022, las políticas públicas ambientales han estado marcadas por desafíos vinculados tanto al cambio climático como a los conflictos socioambientales territoriales. La consolidación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como actor rector en la materia, la elaboración de planes nacionales de acción climática, la adhesión a acuerdos internacionales como el Acuerdo de Escazú —que refuerza los principios de acceso a la información, participación y justicia ambiental—, y la promoción de programas de educación ambiental, representan algunos de los hitos más relevantes en el esfuerzo estatal por avanzar hacia un modelo de desarrollo más sustentable.

Sin embargo, la implementación efectiva de estas políticas ha enfrentado limitaciones estructurales, entre ellas: escasez de recursos, debilidades en la articulación interjurisdiccional, resistencias de actores económicos concentrados, e incluso conflictos con gobiernos provinciales respecto al uso de recursos naturales. Todo esto evidencia la necesidad de fortalecer no solo la capacidad técnica y normativa del Estado, sino también su capacidad política y relacional para coordinar y sostener agendas ambientales en el largo plazo.

1.4 Economía Circular, aproximaciones teóricas

La economía circular se define como un modelo de producción y consumo que busca maximizar la eficiencia en el uso de los recursos mediante su preservación dentro de ciclos productivos continuos. Este enfoque procura mantener el valor de los recursos en circulación durante el mayor tiempo posible, con el objetivo de reducir significativamente la generación de residuos y minimizar el impacto ambiental (Ellen MacArthur Foundation, 2015). En este sentido, se propone una transformación sustancial del modelo lineal tradicional —basado en extraer, producir, consumir y desechar— hacia un sistema en red, donde los residuos se convierten en insumos productivos.

Bajo la noción de "recurso" se incluye todo aquello que sea susceptible de generar valor económico. El diseño sistémico de la economía circular persigue que cada elemento que ingresa al sistema sea aprovechado al máximo, conservando su utilidad y valor para ser reintegrado en el circuito económico. De esta forma, el concepto de "residuo" tiende a desaparecer, dado que el ciclo de vida de los materiales se extiende indefinidamente mediante prácticas de reutilización, reciclado, compostaje, entre otras estrategias sustentables (Korhonen, Honkasalo&Seppälä, 2018).

La economía circular, tal como se plantea en este programa, transforma el modelo tradicional lineal de producción hacia uno circular basado en cadenas de valor cerradas, que permiten un uso más eficiente de los recursos, disminuyendo la extracción de materias primas, el consumo de energía y la generación de residuos (Gobierno de Córdoba, 2023).

En este modelo, se parte de la premisa de que todo elemento que ingresa en el sistema debe tener una segunda vida útil, de modo tal que su valor económico y ambiental se preserve y se reintegre en el circuito productivo. Este enfoque no solo incrementa la eficiencia económica, sino que también reduce la presión ambiental sobre los ecosistemas naturales, y permite avanzar hacia un modelo de desarrollo más resiliente, inclusivo y sustentable.

Capítulo 2: Análisis de resultados

2.1. Política ambiental de la Ciudad de Córdoba del periodo 2022-2023

2.1.1. Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad

La creación de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad durante la gestión del intendente Martín Llaryora (2019–2023) constituyó un punto de inflexión en la política ambiental del municipio de Córdoba. Hasta ese momento, las funciones relacionadas con la temática ambiental se encontraban en el ámbito de una subsecretaría. Según relata Nicolás Horacio Daruich, director de Promoción Ambiental, esta transformación institucional respondió al interés estratégico de Llaryora por priorizar la cuestión ambiental dentro de los ejes centrales de su administración, junto con la modernización del Estado local (N. Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

La jerarquización de la estructura institucional fue acompañada por la puesta en valor de espacios emblemáticos vinculados al ambiente urbano, como el Jardín Botánico y la Universidad Libre del Ambiente (ULA). Estas acciones representan un giro significativo respecto de gestiones anteriores, siendo la primera vez desde la administración de Américo Rubén Martí (1991–1999) en que la cuestión ambiental recupera centralidad en la agenda pública local.

La Secretaría coordina sus funciones con tres entes autárquicos de importancia estratégica: el Ente BioCórdoba, también creado bajo la gestión de Llaryora; el Ente Córdoba Obras y Servicios (COyS); y el Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA). Aunque estas entidades poseen autonomía operativa y cuentan con autoridades propias — con rango equivalente al de secretario —, responden a lineamientos generales definidos por la Secretaría, que actúa como órgano rector de la política ambiental municipal. Como señaló Mariana Sánchez Malo, directora de Coordinación y Gestión Institucional del Ente BioCórdoba, este entramado institucional busca optimizar la gestión mediante mayor celeridad en la respuesta a demandas concretas. No obstante, también presenta desafíos para la integración y estandarización de políticas en un marco común de planificación y control (M. Sanchez Malo, comunicación personal, 12 de diciembre del 2024).

En materia normativa e institucional, uno de los primeros actos de gobierno de la gestión Llaryora fue la creación del Juzgado de Faltas Ambientales, mediante el Decreto N.º

130 del 3 de junio de 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Esta dependencia fue concebida como un ámbito exclusivo para la resolución de conflictos ambientales en el ámbito municipal, con competencia específica en materia preventiva y sancionatoria. Su objetivo principal consiste en hacer efectivo el mandato constitucional de preservar, conservar y asegurar un ambiente sano y sustentable para las generaciones presentes y futuras.

El juzgado, además, tiene la misión de generar conciencia ciudadana y garantizar el cumplimiento efectivo de las normas ambientales vigentes. Para ello, articula su accionar con el IPAA, particularmente en el área de fiscalización ambiental, donde se ejerce el poder de policía ambiental, herramienta clave para la intervención estatal frente a infracciones o delitos ecológicos. Esta dimensión será abordada con mayor profundidad en secciones posteriores del trabajo.

Otro aspecto destacado de la gestión ambiental del intendente Llaryora fue el tratamiento de la problemática vinculada a los Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Si bien el marco normativo que regula esta temática en la ciudad de Córdoba se estableció en 2017 mediante la Ordenanza Municipal N.º 12.648, sancionada durante la administración de Ramón Javier Mestre (2011–2019), la gestión 2019–2023 se propuso profundizar su aplicación. Esta ordenanza local se encuentra enmarcada en la Ley Nacional N.º 25.916, que establece presupuestos mínimos para la “Gestión Integral de Residuos Domiciliarios” en todo el territorio argentino.

El artículo 5 de la ordenanza municipal define los principios rectores de la gestión integral de los RSU, los cuales constituyen una guía normativa y operativa para las políticas públicas municipales en la materia. Entre los principios destacados se encuentran:

- Gestión integral de RSU, entendida como el conjunto articulado de actividades destinadas al manejo de residuos en todas sus etapas (generación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final), con el objetivo de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población.
- Basura cero, orientado a reducir progresivamente la disposición final de residuos mediante acciones como la separación en origen, el reciclaje y la valorización de materiales.
- Ciudad limpia, que establece estándares de eficiencia y regularidad en la prestación del servicio público de higiene urbana.

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

- Inclusión social, que reconoce la participación histórica de los recuperadores urbanos como actores legítimos del sistema y promueve su formalización mediante su incorporación al registro habilitado por el municipio.
- Responsabilidad del causante, que obliga a toda persona física o jurídica generadora de residuos a garantizar su adecuado tratamiento conforme a la normativa vigente.
- Responsabilidad compartida, que destaca la necesidad de cooperación entre todos los actores del sistema en un marco de solidaridad y progresividad.
- Minimización, centrado en la reducción de la cantidad y volumen de residuos generados, promoviendo el consumo responsable.
- Valorización, que aboga por la reutilización y reciclaje mediante diversas formas técnicas y científicas (químicas, físicas, biológicas, mecánicas o energéticas).
- Participación ciudadana, que implica el involucramiento de la comunidad en el seguimiento del servicio y en el diseño de programas educativos de concientización ambiental (Municipalidad de Córdoba, 2017).

Estos principios no sólo constituyen una base normativa, sino que también configuran el marco ideológico y técnico de las políticas ambientales implementadas durante la gestión de Llaryora, en articulación con el modelo de economía circular que comenzó a institucionalizarse en el ámbito local.

Las acciones impulsadas por la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad en materia de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) se complementaron con operativos territoriales de gran alcance. Estas intervenciones incluyeron tareas de desmalezamiento de espacios verdes, limpieza de microbasurales, poda de árboles que obstaculizaban el alumbrado o representaban un riesgo habitacional, desagotes en domicilios, reparación y cambio de luminarias, pintura de plazas y cordones cuneta, barrido urbano, nivelación y relleno de calles con motoniveladora, perfilado vial y microbacheos.

Una de las políticas públicas más relevantes en este eje fue la sanción de la Ordenanza N.º 13.227, mediante la cual se creó el Registro Único de Transportistas de Residuos de la Ciudad de Córdoba (RUTCOR). Esta normativa establece un marco de regulación y control sobre el transporte privado de residuos, con el propósito de consolidar un sistema eficiente, transparente y ambientalmente responsable.

El artículo 2 de la ordenanza establece como objetivos centrales: unificar, armonizar, coordinar, actualizar, controlar y fiscalizar todos los registros vinculados al transporte de

residuos, así como fomentar buenas prácticas ambientales alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el modelo de economía circular. El artículo 3 determina que la inscripción en el registro es obligatoria para toda persona o empresa que transporte residuos dentro del ejido urbano de la ciudad. El artículo 4, por su parte, estipula que los transportistas deben cumplir ciertas obligaciones específicas, entre ellas, la implementación de sistemas de geoposicionamiento (GPS) para el monitoreo en tiempo real de las unidades, y la participación en instancias de capacitación dictadas por la Universidad Libre del Ambiente (ULA).

El régimen sancionatorio se encuentra definido en el artículo 6, el cual remite a las disposiciones de la Ordenanza N.º 12.468 (Código de Convivencia Ciudadana). Finalmente, el artículo 7 establece que el organismo responsable de aplicar las sanciones correspondientes es el Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA).

Una innovación significativa introducida durante la gestión fue la individualización de la responsabilidad en la generación de residuos, particularmente respecto de los grandes generadores, como establecimientos gastronómicos y empresas. A partir de esta nueva lógica, cada generador debe hacerse cargo de gestionar sus residuos mediante contrataciones con empresas habilitadas. Este cambio representa una ruptura con la visión tradicional que atribuía la carga ambiental a la sociedad en su conjunto. Como señala Guillermo Díaz Cornejo, director del IPAA:

“Durante toda la vida, ese costo ambiental era un costo que se socializaba contaminando el ambiente y por lo tanto el ambiente lo sufrimos todos. Lo que está tratando de hacer el municipio y el mundo en general, es individualizar ese costo y hacer responsable a quien lo genere, de eso se trata el cambio cultural que estamos hablando” (G. Díaz Cornejo, comunicación personal, 4 de julio del 2023).

Este principio de responsabilidad individual, basado en la lógica del “quien contamina, paga”, se refleja en casos concretos como el del barrio Güemes, donde los comercios deben asumir el costo de recolección mediante prestadores privados. Esta medida, aunque resistida en sus comienzos, constituye un avance hacia una cultura de sustentabilidad urbana.

En 2020, como parte de esta política integral, la Municipalidad de Córdoba firmó un acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, ratificado por la Ordenanza N.º 13.226. Este convenio se enmarca en el Programa GIRSU (Gestión Integral

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

de Residuos Sólidos Urbanos), financiado a través del préstamo BID 3249 OC-AR, y orientado a fortalecer la capacidad operativa de los municipios en esta materia. El programa permitió dotar a la ciudad de maquinaria especializada para el tratamiento y recolección de residuos, herramienta clave para consolidar un sistema moderno y eficiente.

La Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad no actuó de forma aislada en la implementación de estas políticas, sino en articulación con los entes descentralizados BioCórdoba, COyS y el IPAA. En el caso de los RSU, el IPAA asumió funciones de fiscalización y control, ejerciendo el poder de policía ambiental, mientras que el COyS desplegó una política activa de recolección diferenciada, promoviendo la clasificación de residuos en origen.

Los lineamientos normativos que rigen esta política se encuentran encuadrados en la ya mencionada Ordenanza N.º 12.648, en consonancia con el Plan GIRSU Nacional, vigente desde 2021. Este plan, impulsado por la Secretaría de Ambiente de la Nación, constituye una estrategia transversal articulada con provincias y municipios, orientada al saneamiento ambiental, la optimización de recursos y la promoción de la economía circular. El Plan GIRSU tiene por objetivos:

- la construcción de centros de tratamiento de residuos;
- el financiamiento de insumos básicos y maquinaria para los centros de reciclaje;
- el saneamiento de basurales a cielo abierto;
- y el equipamiento adecuado para los trabajadores del sector.

Además, contempla campañas de concientización ciudadana, orientadas a promover el reciclaje y la correcta separación de residuos. Según datos oficiales, Argentina genera aproximadamente 1,15 kg de residuos diarios por habitante, lo cual representa cerca de 45.000 toneladas diarias a nivel nacional (Secretaría de Ambiente, 2021). En este contexto, el Plan GIRSU busca generar un cambio cualitativo en la gestión de residuos, atendiendo a la desigualdad territorial, los riesgos ambientales y sanitarios, y la necesidad de implementar políticas públicas sustentables de forma efectiva.¹

En línea con lo desarrollado respecto al Plan GIRSU (Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos), es necesario señalar que este enfoque no solo se manifiesta a nivel nacional, sino que también ha sido adoptado en el ámbito provincial y local. En efecto, un

¹<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales>

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

Plan GIRSU municipal debe sustentarse en una serie de principios rectores que garanticen una gestión eficaz, ambientalmente responsable y socialmente equitativa de los residuos. Entre estos principios se destacan:

- La preservación de la salud pública, como condición fundamental para asegurar que las prácticas de gestión de residuos no representen un riesgo para la población.
- La preservación del ambiente, a través de la reducción de los niveles de contaminación y del uso sostenible de los recursos naturales.
- La disminución significativa en la generación de residuos, mediante estrategias de minimización en origen y valorización de materiales para su reutilización.
- La disposición final adecuada, lo cual requiere la creación de centros de tratamiento, destinos regionales seguros, el cierre progresivo de basurales a cielo abierto y la recuperación de esos espacios degradados.

Además, es clave que la planificación local se articule con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que estos constituyen un marco internacional para el desarrollo sustentable. En particular, se destacan los siguientes objetivos como especialmente relevantes:

- ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

La integración de estos principios y objetivos al Plan GIRSU local no solo permite enfrentar los desafíos actuales en la gestión de residuos, sino que también contribuye al fortalecimiento de un desarrollo urbano sostenible a largo plazo.

En este sentido, la provincia de Córdoba cuenta con un marco normativo específico, establecido en la Ley Provincial N.º 9.088/03, que contempla la gestión integral de los RSU y la eliminación de los basurales a cielo abierto. Esta ley establece que su objeto es regular la generación, transporte, tratamiento, eliminación y disposición final de residuos sólidos domiciliarios, residuos verdes (como los provenientes de poda), escombros, restos de

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

origen animal, enseres domésticos, vehículos en desuso y otros residuos de características similares producidos en contextos urbanos. Quedan excluidos aquellos que, debido a su peligrosidad o características especiales, requieren un tratamiento específico previo a su eliminación, tales como residuos patógenos, radioactivos o peligrosos.

Para favorecer el cumplimiento de este marco legal, la Secretaría de Ambiente de la provincia de Córdoba implementó el Plan Provincial para la Gestión Integral de Residuos, brindando asistencia técnica y financiera a municipios y comunas. Esto tiene como objetivo facilitar que los gobiernos locales desarrollen planes GIRSU propios y los integren a estrategias regionales, al tiempo que se fomenta la economía circular. Parte de este proceso implica la recopilación y análisis de datos locales y regionales sobre recuperación de materiales, cierre de basurales a cielo abierto y diseño de infraestructura específica.

Este plan ha sido adoptado en distintos gobiernos municipales del interior de la provincia, pero su desarrollo más avanzado se registra en la ciudad de Córdoba, que se ha posicionado como el principal exponente en la implementación de la economía circular a nivel local.

Expuestos los lineamientos generales del GIRSU, es posible afirmar que uno de los puntos más innovadores de la gestión de Martín Llaryora fue precisamente la incorporación de la economía circular como eje estructurante de la política ambiental. Este modelo plantea un nuevo paradigma productivo que reemplaza la lógica lineal de extracción, producción, consumo y descarte por un sistema en el cual los recursos circulan y se reutilizan continuamente. Se trata de optimizar el valor de los recursos, reducir al mínimo la generación de residuos y emisiones, y eliminar el concepto mismo de residuo al diseñar procesos que permitan su reintegración al sistema económico.

En esta lógica, el residuo deja de ser un desecho y se transforma en materia prima secundaria, contribuyendo a reducir la extracción de recursos vírgenes y a preservar el ambiente. Este modelo fue promovido activamente por el municipio durante la gestión 2019–2023, constituyéndose en una marca de gobierno y articulándose con diversos actores del sector público y privado.

En este marco, se sancionó el Decreto N.º 75, mediante el cual se creó el Clúster de Economía Circular, un espacio institucional presidido por el titular del Ente Municipal BioCórdoba. Según establece su artículo 1, el objetivo del clúster es “promover e impulsar la economía circular mediante la construcción de sólidas redes de tráfico locales para diseñar

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

e implementar estrategias circulares, incluir a la economía circular en el sistema educativo y obtener soluciones de desarrollo sustentable”. Este instrumento pretende fomentar una gobernanza participativa y descentralizada, promoviendo alianzas público-privadas y procesos de innovación.

El Ente BioCórdoba, además, asumió un rol protagónico en materia de educación ambiental, siendo responsable de la creación y gestión de la Escuela Municipal de Economía Circular (EMEC). Esta escuela se localiza en la zona sur de la ciudad y se orienta tanto a la producción como a la formación de recursos humanos. A propósito de ello, Guillermo Díaz Cornejo, director del IPAA, afirmó:

“Con la economía circular vino un mundo y se creó el Ente Biocórdoba, que junto con el COYS, tenemos dos entes para potenciar la economía circular, y en esa potenciación descubrimos un mundo que va mucho más del reciclado, potenciar nuevos emprendimientos, generar eco-diseños [...] por ejemplo esta fábrica social de madera plástica del Padre Oberlin funciona sola, genera ingresos solos y genera puesto el trabajo que son autosustentables” (G. Díaz Cornejo, comunicación personal, 4 de julio del 2023).

En este testimonio se visibiliza cómo la política pública logró promover emprendimientos autónomos que, a partir del acompañamiento estatal inicial, adquirieron sustentabilidad económica y capacidad de replicación.

La Cumbre Mundial de Economía Circular, organizada durante tres ediciones por la Municipalidad de Córdoba en articulación con el Ente BioCórdoba, constituye otro de los hitos de esta política. Esta iniciativa buscó no solo posicionar a Córdoba como referente global en la materia, sino también impulsar el debate internacional sobre los modelos de producción y consumo sostenibles. El evento contó con la participación de expertos y representantes de países como Brasil y España, entre otros.

Fue en la edición 2023 donde el intendente Llaryora anunció la creación del Parque de la Economía Circular, ubicado en el predio de Piedras Blancas, a partir de la sanción de la Ordenanza N.º 13.225, en diciembre de 2021. Este parque representa la institucionalización física de la economía circular en la ciudad, al incluir infraestructuras específicas como una planta de tratamiento de pilas y baterías, y otras instalaciones orientadas al procesamiento de residuos especiales.

En palabras de Jorge Foloni, secretario de Gestión Ambiental y Sostenibilidad, este parque inaugura una nueva industria para la ciudad, basada en la transformación de residuos en recursos y en el desarrollo de empleos verdes, configurando así un ecosistema productivo que combina sostenibilidad ambiental con inclusión social.

2.1.2. Ente BioCórdoba

El Ente BioCórdoba fue creado durante la gestión del intendente Martín Llaryora, mediante la Ordenanza N.º 13.078, sancionada en diciembre de 2020. Se trata de un ente autárquico, bajo dependencia funcional de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad de la Municipalidad de Córdoba. En palabras de Mariana Sánchez Malo, directora de Coordinación y Gestión Institucional del organismo, su origen responde a la necesidad de generar nuevas capacidades institucionales frente a una agenda ambiental crecientemente compleja:

“Viene de la idea de Martín Llaryora, sobre demandas nuevas en las agendas de gobierno. Debíamos generar instituciones nuevas porque las que teníamos no tenían la estructura que necesitábamos para poder avanzar más rápido” (M. Sanchez Malo, comunicación personal, 12 de diciembre del 2024)

La misión original del Ente BioCórdoba estuvo vinculada a la transformación del ex zoológico municipal en el Parque de la Biodiversidad, lo cual implicó un cambio profundo en la concepción de ese espacio. Para ello, se convocó a una audiencia pública que incluyó a organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de transformar las 17 hectáreas del zoológico en un espacio verde accesible, respetuoso del bienestar animal y alineado con los principios de conservación de la biodiversidad. A partir de entonces, el ente fue incorporando nuevas funciones, estructurándose en torno a dos ejes principales: la protección de la biodiversidad y la economía circular.

En 2021 se formalizó la creación de la Escuela Municipal de Economía Circular, con el objetivo de reincorporar residuos a la cadena de valor mediante procesos de formación, innovación y desarrollo de productos sostenibles. Tanto esta escuela como otras iniciativas del ente están orientadas a construir un sistema productivo que reduzca el impacto ambiental y potencie el reciclaje y el ecodiseño.

Los objetivos y funciones del Ente BioCórdoba se encuentran especificados en los artículos 4 y 5 de la ordenanza fundacional, ya citada. Sin embargo, es relevante destacar

que el ente organiza su acción en diversas áreas, entre las que se incluyen los denominados “pulmones verdes” de la ciudad: el Parque de la Biodiversidad (ex zoológico), el Parque Sarmiento y la Reserva Natural San Martín.

Estos espacios, definidos por su abundante cobertura vegetal, cumplen un rol fundamental frente al fenómeno de la isla de calor urbana, entendida por el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) como una situación en la cual las temperaturas máximas y mínimas superan valores umbrales específicos durante al menos tres días consecutivos. La isla de calor afecta especialmente a los centros urbanos densamente edificados, donde la vegetación escasea. Según expresó Guillermo Díaz Cornejo, director del IPAA:

“La isla de calor... hay una diferencia de tres, tres coma cinco grados entre el centro y la periferia. Y para eso hicimos dos cosas. La isla de calor básicamente se genera, te diría que un 80 % por dos factores: el transporte y la calefacción de los mismos lugares” (G. Díaz Cornejo, comunicación personal, 4 de julio del 2023).

En cuanto al Parque de la Biodiversidad, su creación se formalizó en el artículo 11 de la Ordenanza N.º 13.078. Este nuevo parque reemplaza al anterior zoológico, el cual venía siendo objeto de críticas y denuncias por presuntas irregularidades en el trato a los animales. Durante la pandemia de COVID-19, en 2020, circularon numerosos vídeos e informes que mostraban el deterioro de las condiciones de vida de los animales. Ante esta situación, el municipio decidió intervenir el zoológico —hasta entonces concesionado a un privado— en julio de 2020, poniendo fin a un contrato que llevaba tres décadas sin modificaciones sustanciales.

El nuevo parque fue concebido con una lógica de conservación y protección animal, permitiendo que la ciudadanía continúe visitándolo, pero sin que ello implique prácticas de encierro o sufrimiento animal. No obstante, algunas organizaciones continuaron manifestando cuestionamientos en 2021, exigiendo mayor transparencia respecto al destino de los animales alojados allí.

Otro de los espacios gestionados por el Ente BioCórdoba es el Parque Sarmiento, uno de los más antiguos de Sudamérica, inaugurado en 1911 (aunque su construcción se inició en 1889). Ubicado en el barrio Nueva Córdoba y con más de 100 hectáreas, constituye el pulmón verde más importante del área central de la ciudad. Su localización cobra aún mayor relevancia en tanto se encuentra en una de las zonas más afectadas por el fenómeno de la isla de calor urbana.

Asimismo, el ente tiene a su cargo la Reserva Natural San Martín, ubicada al noroeste de la ciudad, entre el Río Suquía y el Canal Maestro Sur, con una superficie de 114 hectáreas. Esta reserva fue declarada patrimonio ambiental municipal en 2009, mediante el Decreto N.º 11.702, aunque su existencia formal se remonta a 1979 con la sanción de la Ordenanza N.º 6.933. Se trata de un área crítica para la conservación ambiental, tanto por su función como pulmón verde como por su ubicación en una zona de transición ecológica entre las ecorregiones del Espinal y el Chaco Serrano.

La UNESCO define el patrimonio natural como “el legado que heredamos del pasado, con el que vivimos hoy en día, y que transmitiremos a las generaciones futuras”. Esta definición se enmarca en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada en 1972, que vincula la conservación de la naturaleza con la preservación de los bienes culturales, reconociendo la necesidad de equilibrio entre ambos.

En la actualidad, la Reserva Natural San Martín se encuentra bajo presión constante debido a la expansión de proyectos inmobiliarios y de infraestructura urbana. La proliferación de los llamados *countries* y desarrollos privados en zonas adyacentes representa una amenaza directa a la integridad del ecosistema. Uno de los principales vectores de conflicto es la creciente priorización de la conectividad vehicular en los planes de desarrollo urbano, lo cual genera alerta en las organizaciones ambientales, que advierten sobre sus impactos ecológicos y sociales.

En este sentido, durante el año 2023, la organización Amigos de la Reserva San Martín denunció públicamente tareas de desmonte en cercanías del puente Los Carolinos, en una zona contigua al límite oeste del área protegida. Según relataron vecinos y activistas, estas tareas correspondían al inicio de la primera etapa del proyecto de ampliación de la Costanera al Noroeste, impulsado por el Gobierno provincial, con el fin de conectar Valle Escondido con la Avenida Recta Martinoli, en el barrio Argüello.

Este proyecto, que no ha sido formalmente cancelado sino suspendido, el mismo constaba de tres etapas principales (García, 2023):

1. Primera etapa: Extensión de 625 metros de la avenida República de China, desde Valle Escondido hasta el río Suquía, bordeando el límite oeste de la reserva. A esto se suma la prolongación de 1.068 metros de la Costanera al sur del río, desde República de China hasta la calle San Cayetano. Este tramo prevé una calzada de doble mano de siete metros de ancho.

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

2. Segunda etapa: Construcción de 500 metros de la Costanera al norte del río, entre las calles Viracocha y Pablo Buitrago, con circulación unidireccional. Además, se contempla la construcción de un puente de 100 metros de largo y 12,3 de ancho para dar continuidad a la avenida República de China.

3. Tercera etapa: Duplicación de las calzadas existentes y ampliación de la Costanera hasta el puente Los Carolinos.

Frente a estos desarrollos, las organizaciones ambientales sostienen una postura crítica, señalando que estas intervenciones comprometen el equilibrio ecológico y reducen la capacidad de regeneración del ecosistema urbano.

A modo de antecedente, Adriana Moyano, integrante de la organización, recordó que durante la gestión de Ramón Mestre (2011–2019) se construyó un estadio de hockey municipal dentro del predio de la reserva, cuya instalación fue judicializada mediante una acción de amparo. Aunque actualmente no se encuentra en uso por orden judicial, el predio aún se mantiene activo y, según testimonios, consume entre 80.000 y 90.000 litros de agua potable, debido a que el riego no puede hacerse con agua de pozo por razones sanitarias.

Además, Moyano señaló:

“Tenemos todavía a la Dirección de Deportes metida ahí adentro, ese es un gran problema, porque ellos organizan eventos y toman decisiones que no están de acuerdo con una reserva y, siempre estamos con ese enfrentamiento. Nosotros queremos que el deporte se vaya de ahí, porque no tienen nada que hacer en una reserva. No estamos en contra del deporte, pero que lo hagan en otro lado” (A. Moyano, comunicación personal, 26 de octubre del 2025).

Estas tensiones evidencian una disonancia estructural entre las funciones asignadas al espacio como área natural protegida y los usos que se le imponen desde otras dependencias del gobierno local.

Desde el punto de vista ecológico, la Reserva San Martín brinda una serie de servicios ecosistémicos fundamentales, entre ellos:

- Producción de oxígeno y captura de dióxido de carbono (CO₂), contribuyendo a mitigar el cambio climático.
- Amortiguación acústica y térmica, reduciendo ruidos urbanos y temperaturas extremas.

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

- Formación y protección del suelo, regulando escorrentías y favoreciendo la infiltración del agua.
- Conservación del agua mediante procesos de transpiración vegetal.
- Refugio de biodiversidad, actuando como hábitat para múltiples especies nativas.
- Beneficios psicológicos y paisajísticos para la población, en especial durante la pandemia.
- Función educativa y científica, como espacio de prácticas profesionales y desarrollo de tesis (García, 2023).

En virtud de su relevancia ecológica y social, se presentó un proyecto para ampliar la superficie protegida en 51 hectáreas adicionales al oeste de la actual reserva, lo que elevaría el total a 165 hectáreas. Sin embargo, este proyecto es incompatible con la ejecución del plan de ampliación de la Costanera Noroeste, ya que dicho corredor vial debería atravesar esa misma área. Aunque se presentaron diversas iniciativas legislativas en el Concejo Deliberante para expropiar los terrenos y formalizar la ampliación de la reserva, estas nunca fueron tratadas, dejando la iniciativa en un estado de incertidumbre.

Por otro lado, el segundo eje central del Ente BioCórdoba, como ya se mencionó, está vinculado a la economía circular. En el año 2021 se creó la Escuela Municipal de Economía Circular, ubicada en el Camino Parque Industrial Ferreyra. Esta institución tiene como objetivo capacitar a empresas, estudiantes universitarios y secundarios sobre las posibilidades de valorización de residuos dentro de sistemas productivos sustentables. A través de estas iniciativas, el ente busca fomentar un cambio cultural en torno al aprovechamiento de materiales y la minimización del impacto ambiental.

En palabras de Mariana Sánchez Malo, directora del ente:

“La gestión de Martín en la municipalidad, tuvo una novedad que es empezar a hablar de economía circular. Ingresó a la agenda de la mano de Martín. Se pudo integrar dos conceptos, producción y a la vez cuidado del ambiente. Fue un proceso muy a la vanguardia” (M. Sánchez Malo, comunicación personal, 12 de diciembre del 2024).

Así, la economía circular no solo se constituyó en un nuevo eje de política pública ambiental, sino que además se institucionalizó mediante la creación de instrumentos técnicos, educativos y de gestión que permiten articular sectores diversos bajo una misma lógica de sostenibilidad.

2.1.3. Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA)

El Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA) fue creado durante la gestión del intendente Martín Llaryora, mediante la sanción de la Ordenanza N.º 13.110 el 27 de noviembre de 2020. Este organismo posee rango de dirección general y depende orgánicamente de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad, dentro de la Municipalidad de Córdoba.

Según lo establecido en el artículo 2 de su ordenanza fundacional, el IPAA tiene como objeto el ejercicio de funciones de control, fiscalización, prevención y promoción ambiental. A su vez, el artículo 3 define su competencia institucional, centrada especialmente en el seguimiento de actividades que puedan generar impactos negativos sobre el ambiente urbano.

Uno de los pilares de su funcionamiento es la fiscalización ambiental, que implica el control del cumplimiento normativo establecido por ordenanzas y decretos municipales en materia ambiental. Entre sus principales responsabilidades se encuentra el monitoreo de los denominados “grandes generadores de residuos”, categoría que abarca a comercios, industrias y establecimientos de gran escala. Estos generadores no pueden utilizar el sistema convencional de recolección de residuos, debiendo contratar servicios privados habilitados, además de cumplir con una serie de requisitos regulatorios.

En este sentido, la Ordenanza N.º 12.648, sancionada en 2017, establece la obligación de inscripción en el Registro de Grandes Generadores de RSU (Residuos Sólidos Urbanos), así como la elaboración de un plan de gestión de residuos, redactado por un profesional competente. Asimismo, deben presentar una memoria descriptiva del sitio de almacenamiento transitorio de residuos ante el IPAA, cuyo contenido debe ser aprobado por la autoridad de control.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento efectivo de estas normativas, se creó la Patrulla Ambiental, un cuerpo especializado encargado de verificar la legalidad de las prácticas ambientales mediante la emisión de actas, la gestión de registros y la aplicación de sanciones. Entre sus funciones específicas se destacan:

- La administración del Registro de Grandes Generadores de Residuos.

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

- La supervisión de los Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos y Patógenos.
- El seguimiento y control de los vehículos recolectores, exigiendo la incorporación de tecnología de geolocalización (GPS) para garantizar la trazabilidad de los residuos transportados.

En los casos de incumplimiento, el IPAA tiene la facultad de clausurar los servicios y, en situaciones graves, proceder al secuestro preventivo de los vehículos de transporte.

Sobre esta lógica de intervención, Nicolás Horacio Daruich, director de Promoción Ambiental, expresó:

“Tenemos la fiscalización y control ambiental que ellos están en lo que sería como la policía. Controlan los grandes generadores de residuos o también, por ejemplo, un criadero de chanchos ilegales. También se encargan de controlar si una torre tiene todo reglamentado o no. Para que puedan ejercer con verdadero poder de policía se creó un tribunal de faltas ambientales” (N.Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

La consolidación del poder de policía ambiental se formalizó a través del Decreto N.º 130, que dotó al municipio de facultades específicas para imponer límites, sanciones y acciones correctivas ante infracciones ambientales. Este tipo de potestad estatal implica, a grandes rasgos, que el Estado municipal puede actuar con capacidad coactiva frente a ciudadanos o actores económicos que vulneren normas ambientales, priorizando la preservación del bien común.

En este marco, se observa un avance sustantivo respecto de gestiones anteriores. Por ejemplo, si bien durante la administración de Rubén Américo Martí (1991–1999) se incorporaron principios ambientales en la Carta Orgánica Municipal —sancionada en 1995—, no se desarrollaron mecanismos eficaces de fiscalización o coacción. La diferencia central con la gestión de Llaroyra radica en la operativización del poder estatal, que ya no se limita a la normativa simbólica sino que se traduce en una capacidad real de sancionar, limitar y ordenar el comportamiento de los actores sociales en función de la protección del ambiente.

Esto puede interpretarse como una manifestación concreta de capacidad estatal, entendida como la posibilidad efectiva del Estado de transformar decisiones en acciones, y acciones en cumplimiento. La existencia del IPAA y su accionar operativo refuerzan esta

lógica, al encarnar una instancia de articulación entre normativa ambiental, tecnología, recursos institucionales y voluntad política.

Promoción Ambiental, Bienestar Animal e Impacto Ambiental

Dentro de la estructura de gestión ambiental impulsada por la Municipalidad de Córdoba durante la administración de Martín Llaryora (2019–2023), se consolidaron diversas áreas orientadas a la promoción de la educación ambiental, el bienestar animal y el control de impactos ecológicos. Dos de las direcciones más relevantes en este marco fueron Promoción Ambiental y Bienestar Animal, por un lado, e Impacto y Observatorio Ambiental, por el otro.

Universidad Libre del Ambiente (ULA) y formación en empleos verdes

La Universidad Libre del Ambiente (ULA) funciona como una institución dependiente de la Dirección de Promoción Ambiental y Bienestar Animal, y constituye uno de los pilares en materia de formación ciudadana en torno al cuidado del entorno natural. Su objetivo es promover una ciudadanía ambientalmente consciente, capaz de desarrollar hábitos y valores orientados a la preservación del ambiente, la sostenibilidad urbana y la convivencia respetuosa con los ecosistemas locales.

La oferta académica de la ULA incluye una variedad de diplomaturas, talleres, cursos y capacitaciones. Entre sus programas más destacados se encuentran aquellos vinculados a los denominados “empleos verdes”, una categoría de formación profesional emergente que articula sostenibilidad, inclusión laboral y desarrollo económico. Según la propia definición institucional:

“Empleos verdes” son aquellos puestos de trabajo que contribuyen significativamente a preservar o restaurar el medio ambiente, así como a promover el desarrollo sostenible y la eficiencia energética. [...] No solo generan beneficios económicos, sino que también contribuyen al bienestar social y al cuidado del planeta” (ULA, p. 2).

Entre los ejes temáticos que estructuran este enfoque se encuentran la eficiencia energética, las energías renovables, la eco-jardinería, la apicultura urbana, la agroecología, la construcción sostenible y la economía circular, entre otros.

En términos cuantitativos, la ULA ha tenido una expansión significativa durante los últimos años. Según testimonios recabados, en 2022 se registraron aproximadamente 8.000 inscripciones entre cursos y diplomaturas, lo que representa un incremento notable respecto de períodos anteriores (N.Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

Además, como parte de su estrategia de territorialización, se implementó el programa “Escuelas Verdes”, que busca acercar la educación ambiental a los niveles inicial, primario y secundario. Esta iniciativa no solo contempla instancias de capacitación docente, sino también visitas guiadas a centros verdes y a la Escuela de Economía Circular, con el objetivo de generar experiencias prácticas y fomentar una cultura ambiental desde edades tempranas.

Dirección de Impacto y Observatorio Ambiental

Por su parte, la Dirección de Impacto y Observatorio Ambiental tiene a su cargo la vigilancia, monitoreo y fiscalización de variables ambientales críticas, tales como la calidad del aire, del agua y del suelo. Su misión principal es diseñar, implementar y evaluar estrategias de sustentabilidad que permitan detectar y mitigar riesgos ecológicos en el territorio urbano.

Se trata de una dirección de perfil técnico, responsable de la recopilación, procesamiento y análisis de datos ambientales. Su rol incluye la autorización —o rechazo— de actividades que, por su naturaleza, puedan tener impactos negativos sobre el entorno. En este marco, se destacan los operativos de inspección ambiental realizados en los márgenes del río Suquía, destinados a identificar vertidos ilegales de efluentes y otras prácticas contaminantes.

Uno de los logros más relevantes en este eje fue la recuperación del Observatorio Ambiental, el cual se encontraba desactualizado y con tecnología obsoleta. A partir de 2021, se incorporaron instrumentos modernos para medir la calidad del aire, la temperatura ambiente y la composición del agua del río, entre otros indicadores. Según lo señalado por Nicolás Horacio Daruich:

“Recuperar el observatorio con nuevas tecnologías como la medición del aire, temperaturas, el agua del río... se fue recuperando de a poco. Todo el desarrollo inmobiliario alrededor del río se controla y se elaboran actas. Buscamos que tengan plantas de tratamientos” (N.Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

Estas declaraciones permiten visibilizar el enfoque preventivo y correctivo de la política ambiental local. Aunque no siempre es posible bloquear físicamente los vertidos, se exige a los emprendimientos inmobiliarios e industriales la instalación de plantas de tratamiento de efluentes, condición necesaria para obtener habilitaciones. En paralelo, se desarrollan jornadas de limpieza y acciones de restauración ecológica en zonas críticas del río.

Este conjunto de políticas se inscribe dentro de una lógica más amplia de fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa del municipio en materia ambiental. En particular, destaca la articulación entre conocimiento técnico, fiscalización normativa y estrategias educativas, lo cual permite consolidar una gestión que combina dimensiones coercitivas, pedagógicas y participativas.

2.1.4. Córdoba Obras y Servicios (COyS)

Durante la gestión del intendente Martín Llaryora (2019–2023), el Ente de Servicios y Obras Públicas fue reformulado y pasó a denominarse Córdoba Obras y Servicios (COyS). Aunque el ente había sido creado previamente en 2015 mediante la Ordenanza N.º 12.479, la nueva administración impulsó un proceso de redefinición institucional y funcional, reorientando su acción en sintonía con las prioridades de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad.

El COyS es un ente autárquico que, a pesar de su autonomía operativa y financiera, forma parte del entramado institucional de la gestión ambiental municipal. Según el artículo 3 de la ordenanza fundacional, su objeto principal es la dirección, administración, gestión y ejecución del Servicio Público de Higiene Urbana, así como el mantenimiento integral del espacio público. El artículo 4, a su vez, detalla una amplia gama de funciones que incluyen la adquisición de bienes y servicios, la celebración de convenios con organismos públicos y privados, la gestión de recursos humanos, y el diseño de planes anuales y presupuestos, entre otras competencias relevantes.

A lo largo del período 2019–2023, el COyS implementó una diversidad de programas y políticas públicas orientadas al ambiente, la inclusión y la sostenibilidad. Entre ellas, se destaca el programa “Ecolentes en tu Barrio”, cuyo propósito fue proporcionar lentes gratuitos a habitantes de sectores vulnerables de la ciudad. Esta política combinó dos ejes estratégicos: por un lado, el acceso a la salud visual como derecho básico, y por otro, el uso

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

de materiales reciclados en la confección de los anteojos, lo que inscribe a la iniciativa dentro del paradigma de la economía circular.

Otra intervención de relevancia fue el fortalecimiento del sistema de Centros Verdes, espacios destinados al acopio, clasificación y posterior comercialización de materiales reciclables. Si bien estos centros ya existían antes de 2019, fue durante la gestión de Llaryora cuando se consolidaron institucionalmente. Al finalizar su mandato, la ciudad contaba con seis centros verdes operativos, lo que permitió una mejora significativa en el circuito de recuperación de residuos secos.

En el marco de estas políticas, también se desplegaron dispositivos como los EcoPuntos y los Centros de Transferencia de Residuos (CTR). Los EcoPuntos funcionan como sitios de recolección diferenciada en los que la ciudadanía puede depositar materiales como vidrio, plástico, papel, cartón, tetrabrick, latas, telgopor y telas. Estos residuos son posteriormente trasladados a los Centros Verdes para su clasificación. Los CTR, en cambio, están diseñados para el tratamiento de residuos voluminosos como escombros, restos de poda, neumáticos y aparatos electrónicos. A finales de 2023, se habían habilitado dos CTR: uno en Villa Unión y otro en Avenida Rancagua, los cuales contribuyen a descentralizar la gestión de residuos y a evitar la proliferación de microbasurales.

Sobre este punto, Nicolás Horacio Daruich, funcionario de la Secretaría de Ambiente, explica:

“Los EcoPuntos los llevó adelante el COYS. Está demostrado que poner residuos diferenciales no sirve. Entonces se los puede llevar a los EcoPuntos donde hay gente que está separando. Si son voluminosos están los CTR [...] Se inauguró uno en Villa Unión y existe otro en Rancagua, se va a organizar para que no sea una montaña de basura prendida fuego” (N.Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

Asimismo, se destacan programas vinculados al reciclaje de residuos específicos, como pilas, aparatos electrónicos y aceite usado. En coordinación con los CPC (Centros de Participación Comunal), el COyS implementó sistemas de recepción de estos residuos, con el fin de fomentar una cultura ambiental más responsable y prevenir la contaminación de suelos y cursos de agua.

Otro componente clave de la estrategia del COyS fue el programa de “Modernización de Medios de Trabajo para Recuperadores Urbanos”, cuyo objetivo fue

reemplazar los vehículos de tracción a sangre utilizados por los carreros, por motocargas eléctricas, en el marco de una política integral de protección animal y mejora de condiciones laborales. Esta política también contempló becas de alfabetización y capacitación laboral para quienes se desempeñaban como recolectores informales, promoviendo así la inclusión social en el contexto de la economía circular.

Los Centros Verdes mencionados están distribuidos estratégicamente en diferentes puntos de la ciudad:

- Centro Verde Norte: De los Alemanes 3387
- Centro Verde Sur: Av. Felipe Belardinelli 4776
- Centro Verde Este: Av. Circunvalación 6591, Colectora SE
- Centro Verde Centro: Rodríguez Peña 470
- Centro Verde ECOFEM: Av. Alem 1447
- Centro Verde Telas: Av. de Circunvalación 9561

Estos centros operan bajo una lógica de valorización de residuos, recolectando papel, cartón, plásticos, metales, telgopor, telas y otros materiales secos, que luego son acondicionados para su venta. Esta actividad no solo reduce el volumen de desechos enviados a disposición final, sino que también genera empleo verde, promueve el emprendedurismo ambiental y fortalece la economía circular local.

En conjunto, la labor del COyS durante la gestión 2019–2023 da cuenta de una reconfiguración de las capacidades estatales en materia de política ambiental. Desde su enfoque operativo y territorial, el ente logró integrar dimensión social, económica y ecológica en múltiples políticas públicas, consolidándose como un actor clave en la gobernanza ambiental del municipio.

2.2. Actores intervinientes en la política ambiental en la ciudad de Córdoba en el período de 2021-2023

El diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en un régimen democrático contemporáneo no puede concebirse como un proceso unidireccional, centralizado o desvinculado de la sociedad civil. Lejos de ser meros instrumentos técnicos del aparato estatal, las políticas públicas deben responder a una dinámica de interacción

entre el Estado y los diversos actores sociales, especialmente en materias sensibles como la ambiental, donde los efectos de las decisiones gubernamentales impactan de forma directa sobre la calidad de vida de la ciudadanía.

En tal sentido, se sostiene que toda política pública eficaz debe nacer de la articulación entre el saber técnico y la legitimidad participativa, integrando tanto la experticia profesional como la experiencia de quienes viven cotidianamente las consecuencias de los problemas abordados. Resulta, por ende, inapropiado concebir el diseño de políticas desde una lógica tecnocrática o exclusivamente estatal. Por el contrario, las organizaciones sociales, vecinales, ambientales y políticas, tanto partidarias como no partidarias, deben ser reconocidas como actores co-constituyentes de la política ambiental en su sentido más amplio.

En el caso específico de la ciudad de Córdoba durante la gestión municipal de Martín Llaryora (2019–2023), la formulación de políticas ambientales estuvo atravesada por múltiples vínculos, tensiones y grados diversos de cooperación con actores del territorio. En algunos casos, se evidenciaron intentos de articulación institucional que fracasaron, mientras que en otros, se alcanzaron acuerdos puntuales que permitieron avanzar en ciertos objetivos compartidos.

Un ejemplo de este último tipo fue la colaboración entre el municipio y la organización Fundeps (Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables), en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú, tratado regional adoptado en 2018 en Costa Rica y ratificado por la República Argentina durante la presidencia de Alberto Fernández. Este acuerdo internacional se orienta a garantizar el acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, pilares fundamentales de una gobernanza democrática del ambiente.

Fundeps intervino principalmente en el eje del acceso a la información pública, mediante la realización de capacitaciones dirigidas al personal del área de planeamiento urbano del municipio. El objetivo de estas jornadas fue brindar herramientas normativas y procedimentales para responder adecuadamente a los pedidos de informes, en el marco del cumplimiento de las obligaciones estipuladas por Escazú.

Sin embargo, según lo relatado por Laura, integrante de Fundeps, esta intervención no estuvo liderada por la Secretaría de Ambiente, como cabría suponer, sino por el área de Planeamiento Urbano. Esta particularidad revelaría una fragmentación institucional en la

gestión ambiental, donde las áreas gubernamentales operan de forma sectorizada, sin una lógica articulada o transversal. Al respecto, Laura señala:

“Nosotros asistimos al municipio en materia de educación ambiental, este proceso depende del área de planeamiento urbano pero porque hubo una persona que está a cargo de la dirección que se preocupa de que desde el personal sepa cómo contestar un pedido de informe. Fue por ese motivo que pudimos educar en Escazú y cuestiones en derecho ambiental que son importantes para ellos, pero no hay esa interconexión entre diversas áreas en cuanto a lo ambiental” (L. Carrizo, comunicación personal, 19 de septiembre del 2024).

Esta falta de visión integral también se evidenció en otros procesos de planificación urbana. Según Fundeps, proyectos como el Parque Acuático o la instalación del Hospital Allende y un shopping en zona sur fueron autorizados sin realizar evaluaciones ambientales acumulativas. Es decir, cada obra fue aprobada de forma aislada, sin considerar los impactos sinérgicos o concatenados que pueden derivarse de su coexistencia territorial. Esta fragmentación decisional compromete la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones públicas, y expone un déficit estructural en términos de gobernanza ambiental intersectorial.

Asimismo, la experiencia de vinculación entre Fundeps y el municipio también estuvo marcada por ciertos retrocesos. Uno de ellos fue el intento, por parte del gobierno municipal, de convocar a organizaciones sociales en la Universidad Libre del Ambiente (ULA), espacio pensado para la deliberación y planificación conjunta de políticas ambientales. Sin embargo, según relata nuevamente Laura:

“Hubo un intento de parte del gobierno municipal de Martín Llaryora de juntar diversas organizaciones en la ULA pero fracasó rotundamente cuando la propia municipalidad intentó marcar la agenda sobre qué se podía trabajar y qué no. En ese caso las organizaciones de común acuerdo rechazaron la propuesta del gobierno” (L. Carrizo, comunicación personal, 19 de septiembre del 2024).

Este testimonio pone de manifiesto las limitaciones de la voluntad estatal cuando no se acompaña de una apertura real a la participación ciudadana autónoma y plural. La coordinación interactoral, en contextos democráticos, no puede ser unilateral ni verticalista; debe sustentarse en relaciones simétricas, deliberativas y horizontales, donde las organizaciones sociales no sean meras ejecutoras subordinadas, sino coproductoras del contenido y el alcance de las políticas públicas.

En síntesis, el análisis del período 2022–2023 revela un escenario mixto en cuanto a la participación de actores no estatales en la política ambiental del municipio de Córdoba. Si bien existieron experiencias positivas de cooperación con organizaciones como Fundeps, estas no fueron promovidas o coordinadas de manera sistemática por la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad. Por el contrario, se observa una fragmentación institucional, un débil liderazgo ambiental transversal y un escaso aprovechamiento del Acuerdo de Escazú como marco normativo y operativo para fomentar la participación ciudadana informada.

Estas observaciones permiten concluir que, si bien la incorporación de actores sociales a la política ambiental fue reconocida discursivamente por la gestión municipal, en la práctica persisten obstáculos estructurales, culturales e institucionales que limitan la posibilidad de construir una gestión ambiental verdaderamente democrática, inclusiva y coordinada.

2.2.1. Vinculación con Actores de la Economía Circular

Como se ha venido desarrollando previamente, la economía circular constituyó uno de los ejes centrales de la gestión municipal durante el período analizado. En este marco, se promovió la participación de diversos actores sociales, especialmente cooperativas de cartoneros, a quienes se les ofrecieron espacios institucionales como la Universidad Libre del Ambiente (ULA) y la Escuela de Economía Circular (EMEC), con el fin de brindar instancias de formación en competencias vinculadas tanto a la economía circular como a oficios específicos.

La Escuela de Economía Circular se encuentra ubicada en las inmediaciones del parque industrial Ferreyra, con el objetivo estratégico de establecer vínculos de colaboración con empresas radicadas en dicho polo. Según declaraciones de Mariana Sánchez Malo, directora de Coordinación y Gestión Institucional del Ente BioCórdoba, en una entrevista realizada para este trabajo, las relaciones iniciadas con dos o tres empresas en los primeros años de gestión se han expandido a más de cincuenta organizaciones, muchas de las cuales participaron activamente en las Cumbres de Economía Circular organizadas por el municipio (M. Sanchez Malo, comunicación personal, 12 de diciembre

del 2024).

Cabe destacar que la vinculación promovida desde la Escuela de Economía Circular no se limitó exclusivamente al sector empresarial, sino que también se extendió a cooperativas de recuperadores urbanos. Estas organizaciones, que inicialmente realizaban el proceso de compactación de cartón de manera manual, fueron capacitadas en el uso de maquinaria especializada, lo que permitió optimizar sus tareas y mejorar sus condiciones de trabajo.

En el mismo sentido, el Ente Córdoba Obras y Servicios (COyS) impulsó un proceso de reconversión del sistema de recolección informal, proponiendo a los carreros un canje de sus vehículos de tracción a sangre por motos eléctricas. Los caballos fueron posteriormente entregados a organizaciones dedicadas a su cuidado y bienestar, en el marco de una política de protección animal.

En una entrevista realizada al director general del Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA), Guillermo Díaz Cornejo, se destacó el origen político de la propuesta:

"La economía circular nace directamente del intendente. Tuvimos una de nuestras primeras experiencias allá por 2020, cuando conseguimos un extrusor y una trituradora para el Padre Oberlin, quien junto a su cooperativa produce madera plástica. Así surgió la primera fábrica social de madera plástica, vinculando reciclado y trabajo cooperativo. (...) Descubrimos que la economía circular no solo reduce la huella de carbono, sino que también es financieramente sustentable, a diferencia de la economía lineal. Algunos emprendimientos que acompañamos ya son económicamente independientes y exportan a otras provincias" (G. Díaz Cornejo, comunicación personal, 4 de julio del 2023).

Como puede observarse en el testimonio, la educación en economía circular se constituyó en un elemento estratégico para potenciar el desarrollo autónomo de las cooperativas. En este sentido, la articulación con estas organizaciones ha sido una política pública deliberada, orientada a integrarlas en el sistema de gestión de residuos urbanos.

Las cooperativas han asumido funciones operativas significativas, tales como la administración de los centros verdes y de transferencia, espacios en los cuales realizan la clasificación y disposición de materiales reciclables. En este marco, el municipio delegó en ellas la ejecución de programas de reciclaje, reconociendo su experiencia práctica en la materia.

La gestión municipal también operó como un agente dinamizador de estos procesos, actuando como demandante de insumos y productos generados por cooperativas y emprendimientos vinculados a la economía circular. A través de la compra pública, se buscó generar condiciones de rentabilidad económica que les permitieran alcanzar niveles crecientes de autonomía y sostenibilidad, con el fin de transitar desde un modelo lineal — basado en la lógica del descarte— hacia uno circular, sustentado en la reutilización de recursos.

En línea con esta estrategia, en el año 2022 se lanzó el Registro de Operadores y Trabajadores de la Economía Circular (ROTEC), bajo la órbita del IPAA. Este instrumento tiene como finalidad relevar, organizar y fiscalizar las actividades de traslado domiciliario o industrial de materiales susceptibles de ser reciclados, canalizando su destino hacia los centros de revalorización habilitados.

La política fue concebida como una estrategia integral de articulación interinstitucional, en la que el COyS, la Secretaría de Políticas Sociales, la Secretaría de Gestión Ambiental y las cooperativas definieron de manera conjunta las rutas y cuadrantes urbanos en los que se implementaron servicios de recuperación de insumos.

En este proceso, los recuperadores urbanos organizados en cooperativas constituyen actores fundamentales. Su tarea, que consiste en recolectar y comercializar materiales reciclables, ha sido reconocida por el Estado local, que promovió la mejora de sus condiciones laborales y sociales mediante programas de formación certificados por la Universidad Provincial de Córdoba (UPC).

La inclusión social de estos trabajadores se materializó mediante la creación del Programa de Recuperadores Urbanos, que formalizó convenios entre cooperativas y el COyS. Estas organizaciones operan en los centros verdes y en el Centro de Transferencia de Residuos (CTR) Rancagua. Las capacitaciones brindadas por el municipio abarcan desde alfabetización hasta formación específica en gestión de residuos y economía circular.

Los trabajadores cooperativizados recolectan preferentemente materiales celulósicos (cartón, papel, cartulina) provenientes de actividades comerciales en el área céntrica de la ciudad, para introducirlos en el sistema productivo bajo un enfoque circular. Asimismo, se les brindan herramientas conceptuales sobre economía circular y estrategias de comercialización, con el propósito de mejorar su capacidad de inserción en el mercado.

No obstante, las cooperativas no constituyen un grupo homogéneo. Existen al menos tres tipos identificables. En primer lugar, aquellas con baja capacidad operativa, que carecen de infraestructura propia y dependen de la acumulación individual de materiales por parte de sus miembros. Este tipo de organización presenta dificultades para negociar con empresas privadas. En segundo lugar, un conjunto de cooperativas de mediana escala, que cuentan con equipamiento (carros, camionetas), algún tipo de espacio físico de acopio (galpones o terrenos sin infraestructura), y comercializan los materiales recolectados de manera organizada. Por último, un tercer grupo reducido, compuesto por cooperativas con alto nivel de organización, maquinaria propia y mayor capacidad de negociación.

Sobre este último grupo, Amato, Buraschi, Peretti y González (2022) sostienen que:

"Algunas cooperativas tienen un vínculo más cercano con la Municipalidad de Córdoba, ya que tienen a su cargo la operación de alguno de los cinco Centros Verdes, donde trabajan alrededor de 200 personas nucleadas en 14 cooperativas de la ciudad. (...) La tarea realizada en estos Centros Verdes es una locación de servicios; no poseen la propiedad sobre el material clasificado" (p. 172).

Un ejemplo de ello lo constituye la Cooperativa Solidar, que cuenta con 45 socios, de los cuales 17 están asignados a tareas de separación y enfardado en el Centro Verde Norte, en articulación con la cooperativa Cartoneros Organizados. El resto de sus miembros continúa con la recolección en la vía pública, donde comercializan directamente los materiales recolectados.

En suma, la articulación entre el Estado municipal y las organizaciones sociales vinculadas al reciclado refleja una política pública orientada no solo a la sustentabilidad ambiental, sino también a la inclusión socioeconómica de sectores históricamente marginados. Esta estrategia, centrada en el fortalecimiento de capacidades y en la generación de circuitos económicos alternativos, constituye un ejemplo concreto de cómo la economía circular puede convertirse en un vector de desarrollo local sustentable.

Además de las cooperativas, otro actor clave en el funcionamiento de la Economía Circular es el intermediario. Este agente, también conocido como acopiador o galponero, cumple un rol esencial en la cadena de reciclado, ya que se encarga de recibir los materiales recolectados, acondicionarlos y venderlos, facilitando así su reinserción en los circuitos productivos. Su ausencia comprometería el normal funcionamiento del sistema, debido a su posición estratégica entre los recolectores y las empresas que otorgan valor

agregado a los insumos reciclables. En este sentido, determinadas empresas también cumplen una función relevante, ya que contribuyen al mejoramiento de la calidad del producto final a través de procesos de transformación industrial más sofisticados.

Frente a este escenario, el Estado municipal ha adoptado una postura reguladora en la cadena de valor, a fin de proteger a los actores más vulnerables del circuito. Una de las herramientas implementadas es la intervención sobre los precios mediante mecanismos como las eco-subastas. Estas permiten evitar que empresas con mayor poder económico impongan precios injustos a las cooperativas, configurando relaciones comerciales asimétricas y desfavorables. Dicha intervención es llevada a cabo por el ente Córdoba Obras y Servicios (COyS), que asume así un rol de árbitro en el mercado de reciclado, buscando generar condiciones de competencia más equitativas.

En la ciudad de Córdoba, es posible distinguir entre actores directos e indirectos dentro del ecosistema de la Economía Circular. Todos ellos cumplen funciones complementarias que contribuyen a su consolidación como política pública ambiental.

Actores directos

1. Generadores domiciliarios: Comprenden a todos los ciudadanos, así como a pequeñas y medianas empresas (pymes) o establecimientos gastronómicos que generan residuos en volúmenes inferiores a 200 kilogramos o 0,4 m³ por día de actividad.
2. Generadores no domiciliarios y grandes generadores: En este grupo se encuentran las pymes y locales que superan los umbrales establecidos, por lo que deben registrarse como grandes generadores de residuos sólidos urbanos (RSU). El Registro Único de Grandes Generadores fue creado en 2017, durante la gestión del intendente Ramón Javier Mestre (2011–2019). Posteriormente, en 2020, la administración de Martín Llaryora creó el Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA), cuya función es fiscalizar el cumplimiento de la normativa, aplicar sanciones y brindar asesoramiento técnico. El IPAA también dispone de una patrulla ambiental que supervisa la implementación de buenas prácticas ambientales en las empresas, operando así desde una lógica preventiva y pedagógica.
3. Cooperativas de recuperadores urbanos: Estos actores constituyen el eslabón operativo central en la recolección, clasificación y recuperación de materiales reciclables. En su mayoría, los recuperadores se organizan en cooperativas de trabajo, aunque también existen trabajadores informales que realizan la actividad de forma individual y en condiciones de mayor precariedad. La normativa municipal los define como “personas

que se dedican a la gestión de la fracción seca de los residuos sólidos urbanos y están inscriptas en el Registro que la Municipalidad habilite a tales efectos”, cuya tarea consiste en buscar, identificar y recolectar materiales reciclables para devolverles valor mercantil (Amato, Buraschi, Peretti & González, 2022, p. 130).

En un relevamiento reciente realizado por la provincia de Córdoba, se identificó que existen 21 cooperativas activas en la ciudad capital. Algunas de ellas se encuentran inscriptas en la base de datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), lo que les permite acceder a beneficios institucionales y financieros. Esta formalización les otorga mayor capacidad de negociación, acceso a subsidios y posibilidades de articulación con programas públicos.

N°	Cooperativa	BD	Barrio
1	26 de Abril		(Centro Verde Belardinelli)
2	Carreros Crecer	X	Los Filtros
3	Carreros Manos Unidas	X	Villa Urquiza
4	Cartoneros Organizados	X	Ciudad de Mi Esperanza (Centro Verde Rodríguez Peña)
5	El Badén		Liceo 2° sección (Centro Verde ECOFEM)
6	Galpón 91		Pueyrredón
7	Héroes De Malvinas		Héroes de Malvinas
8	Jóvenes Saliendo Adelante		Müller
9	La Esperanza	X	Villa La Lonja
10	La Victoria	X	Villa Urquiza
11	Los Carreros	X	Villa Urquiza
12	Los Cuadraditos	X	Maldonado

13	Luna Nueva	X	Maldonado
14	Podemos	X	Alta Córdoba
15	Recicladora Del Centro	X	Villa Urquiza
16	Recicladores De Córdoba Corcor [2]	X	San Pablo
17	Reciclar		Campo de la Rivera
18	Recicord		Nuestro Hogar III
19	Recuwork		Argüello
20	San Jorge		San Jorge
21	Solidar		Suquía (Centro Verde Rodríguez Peña)

23

Recuperadores no cooperativizados y actores complementarios

Un segmento particularmente vulnerable dentro del sistema de la Economía Circular lo constituyen los recuperadores no cooperativizados, quienes realizan su actividad de manera informal, sin pertenecer a ninguna organización o colectivo. Estos trabajadores suelen encontrarse en condiciones socioeconómicas considerablemente más precarias que aquellos que forman parte de cooperativas, careciendo de ingresos regulares, protección social o estructuras de apoyo institucional. Como señala Amato, Buraschi, Peretti y González (2022),

“La participación en una cooperativa proporciona un ingreso garantizado, alguna

² Fuente: Mapeo de Cadenas de Valor de Materiales Reciclables de la Ciudad de Córdoba. 2022.

³ Nota: La X significa que están inscriptas en la Base de Datos (BD) del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

forma de protección social y el sentido de pertenencia a una organización que tiene más objetivos y poder en la cadena, primando lo colectivo a lo individual. Sin embargo, muchos recuperadores (...) prefieren seguir haciendo la tarea a su manera (...) Su actividad es la más informal de toda la cadena y son el eslabón más desprotegido en muchos sentidos” (p. 134).

Además de los actores ya mencionados, el ecosistema de la Economía Circular se complementa con organizaciones e instituciones de naturaleza diversa, tanto pública como privada. En primer lugar, se destacan las organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente las organizaciones no gubernamentales (ONG), que muchas veces actúan como puente entre la ciudadanía y los trabajadores de la economía del reciclaje. Algunas de estas OSC diseñan e implementan programas de concientización o funcionan como canal de articulación entre vecinos, cooperativas y empresas.

En segundo lugar, se encuentran los organismos municipales y las empresas contratistas responsables de la recolección, clasificación y comercialización de residuos reciclables. En Córdoba, este servicio se presta a través de tres empresas distribuidas por zonas geográficas: LUSA (zona sur), URBACOR (zona norte) y LAMSA (zona centro). Asimismo, la Municipalidad gestiona dispositivos propios como los Centros Verdes, el Centro de Transferencia de Residuos (CTR), puntos verdes y programas como EcoAliados.

Dentro de este entramado también se encuentran los galponeros o acopiadores, definidos en la normativa local como operadores de RSU, esto es, “toda persona humana o jurídica que obra, trabaja o ejecuta diversas actividades relacionadas con los residuos” (Amato et al., 2022, p. 140). Estos actores reciben los materiales recolectados, los acondicionan y los venden en mercados secundarios o industriales, operando como intermediarios fundamentales en la cadena de valor.

Los transportistas, por su parte, cumplen una función logística esencial y están obligados a inscribirse en el Registro Único de Transportistas de Residuos de la Ciudad de Córdoba (RUTCOR), conforme a lo establecido en la Ordenanza N.º 13227. Finalmente, los clientes finales, tanto ciudadanos como empresas, completan el ciclo productivo mediante el consumo de productos reciclados o la reutilización de materiales como insumos industriales.

Actores indirectos y estructuras de apoyo intersectorial

En cuanto a los actores indirectos, destacan diversas instituciones y sectores

sociales que, si bien no intervienen directamente en los procesos operativos del reciclaje, cumplen un rol facilitador clave:

- **Centros vecinales:** Se trata de asociaciones civiles sin fines de lucro que representan a los vecinos de un barrio o jurisdicción específica. Según la definición provista por Amato et al. (2022), “los centros vecinales son asociaciones (...) constituidas para la satisfacción de sus necesidades comunes y el mejoramiento de su calidad de vida, sobre la base de principios de participación democrática, colaboración mutua y solidaridad vecinal” (p. 143). Estas entidades funcionan como agentes territoriales con fuerte capacidad de convocatoria y sensibilización ciudadana en torno a prácticas de reciclaje.

- **Comunas y municipios del Área Metropolitana de Córdoba (AMC):** Existen vínculos de cooperación entre cooperativas urbanas y aquellas localizadas fuera del área metropolitana, configurando un entramado intermunicipal de colaboración para la economía circular.

- **Sector público (nacional, provincial y municipal):** Este sector define el marco normativo, articula con las organizaciones involucradas y ejecuta políticas públicas que inciden de forma directa sobre la economía circular.

- **Sector académico:** La Universidad Nacional de Córdoba y otras instituciones académicas funcionan como actores estratégicos, articulando conocimiento científico, innovación tecnológica y redes institucionales. Su participación en iniciativas como el Clúster de Economía Circular es un ejemplo concreto de este rol articulador.

- **Sector financiero:** La transición hacia una economía circular requiere una importante inversión de capital inicial. La articulación con entidades financieras, tanto públicas como privadas, resulta indispensable para financiar emprendimientos, adquirir maquinaria y sostener procesos de reconversión productiva.

- **Cámaras empresariales, clústeres y federaciones:** Estas entidades promueven la colaboración público-privada, impulsando redes productivas con objetivos compartidos. Destacan la Cámara Cordobesa de Recuperadores de Materia Prima, la Cámara de Industrias Plásticas de Córdoba, y el Clúster de Economía Circular.

- **Medios de comunicación y redes sociales:** Su papel en la construcción de sentido social y cultural es clave. La difusión masiva de campañas ambientales, la visibilización del trabajo cooperativo y la promoción de prácticas sostenibles se apoyan fuertemente en la alianza entre el Estado y los medios de comunicación.

Tanto los actores directos como los indirectos son fundamentales para consolidar cadenas de valor sostenibles en el marco de la Economía Circular. Sin embargo, esta

transformación requiere un componente cultural ineludible: la educación ambiental de la ciudadanía. La participación activa de los vecinos en la separación en origen y la reducción de residuos es condición necesaria para superar el paradigma de la economía lineal basada en la extracción, uso y descarte.

En este sentido, la Municipalidad de Córdoba impulsó la creación del Clúster de Economía Circular mediante el Decreto N.º 075/2021, con el objetivo de institucionalizar un espacio de articulación multisectorial. Esta iniciativa convoca a universidades, empresas, pymes, cooperativas y emprendedores, proponiendo un modelo de gobernanza público-privada orientado a la sustentabilidad productiva.

El Clúster promueve la conformación de ecosistemas de desarrollo, donde confluyen conocimientos, recursos, capacidades productivas y demandas sociales. Sus objetivos específicos incluyen la generación de empleo verde, la formación en competencias circulares, la mejora en la gestión de residuos, el fortalecimiento de la innovación y el desarrollo de una cultura circular. Así, el Clúster actúa como una herramienta estratégica para la transición estructural hacia un nuevo paradigma económico, ambiental y social basado en la circularidad, la inclusión y la resiliencia.

2.2.2 VINCULACIÓN CON ACTORES ESTATALES

Tal como se ha señalado en apartados anteriores, la formulación e implementación de una política pública no constituye un proceso aislado, sino que implica una constante articulación con distintos actores sociales, entre los cuales los organismos estatales desempeñan un papel fundamental. Esta interacción se manifiesta tanto en la cooperación entre niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal— como en la coordinación entre diferentes áreas dentro de una misma estructura institucional.

En lo que respecta a la articulación intergubernamental, se destacan diversos convenios celebrados entre la Municipalidad de Córdoba y otros niveles del Estado. Un ejemplo relevante es el acuerdo suscrito en el año 2021 entre el gobierno provincial y el municipio, ratificado por la Ordenanza N.º 13.158. Dicho convenio tuvo por objeto establecer lineamientos para la promoción de acciones coordinadas de registración y control en materia de residuos sólidos urbanos (RSU). En este marco, se subrayó la importancia del intercambio de información técnica, especialmente en lo relativo a registros de generadores de residuos peligrosos.

Este acuerdo tuvo como finalidad principal facilitar la planificación conjunta de acciones, programas y políticas públicas orientadas a la gestión integral de residuos, mediante la utilización de plataformas informáticas unificadas que optimicen los mecanismos de fiscalización. La coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos niveles de gobierno buscó garantizar un equilibrio entre la protección del ambiente y el bienestar social de la ciudadanía.

Otro antecedente significativo es el convenio celebrado el 12 de noviembre de 2020 entre el Estado nacional y el municipio, ratificado por la Ordenanza N.º 13.226. A través de este instrumento, el gobierno nacional se comprometió a proveer bienes materiales, mientras que la Municipalidad asumió la responsabilidad de ejecutar obras orientadas a mejorar la gestión de los RSU en la ciudad.

Asimismo, el 26 de enero de 2021 se firmó un convenio de cooperación entre la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno de la Provincia, representados por el intendente, el secretario de Gestión Ambiental y Sostenibilidad, el presidente del Ente BioCórdoba, y el secretario de Ambiente provincial. El acuerdo, ratificado por la Ordenanza N.º 13.132, buscó fortalecer el trabajo conjunto, fomentar la colaboración interinstitucional y coordinar acciones para mejorar la eficiencia de las políticas ambientales. En este marco, se destacó la necesidad de compartir información entre los organismos firmantes, así como de establecer vínculos con otras áreas gubernamentales, con el objetivo de facilitar la inserción de emprendimientos vinculados a la economía circular en los distintos niveles de gestión.

Además de la vinculación entre niveles de gobierno, resulta pertinente señalar la articulación interna entre distintas secretarías del gobierno municipal, fenómeno que refleja una lógica de gobernanza más horizontal e integrada. Un ejemplo destacado en este sentido es el proyecto “Respira Córdoba”, financiado por la Unión Europea, mediante un contrato ratificado por la Ordenanza N.º 13.135. El acuerdo contempló una subvención del 95 % del valor total del proyecto —equivalente a € 3.157.895— destinada al financiamiento de acciones orientadas a ecologizar, dinamizar y revalorizar el área central de la ciudad, con especial atención al casco histórico.

Este proyecto fue gestionado por la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales, pero su ejecución implicó una articulación transversal con múltiples dependencias municipales: la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad; la Secretaría de Desarrollo Urbano; la Secretaría de Participación Ciudadana; la Secretaría General; la Secretaría de Comunicación; y el Ente

Córdoba Obras y Servicios (COyS).

Esta experiencia resulta especialmente relevante, ya que pone de manifiesto la importancia de la coordinación intraestatal para la implementación efectiva de políticas ambientales. La cooperación entre áreas con competencias distintas, pero complementarias, permitió abordar de manera integral los desafíos urbanos vinculados al desarrollo sustentable, articulando dimensiones como el urbanismo, la gestión ambiental, la participación ciudadana y la comunicación institucional.

En suma, la vinculación con actores estatales —tanto en el plano intergubernamental como intragubernamental— constituye un eje estratégico en la política ambiental del municipio de Córdoba, permitiendo potenciar recursos, capacidades y saberes institucionales en la construcción de un modelo de gobernanza ambiental colaborativa.

2.2.3. Programa de Padrinazgos verdes

La articulación público-privada ha sido destacada por los funcionarios municipales como un eje estratégico para la implementación de políticas orientadas a la protección ambiental. En este sentido, uno de los programas que ejemplifica esta cooperación es el denominado “Padrinazgos Verdes”, creado durante la gestión del intendente Rubén Américo Martí en el año 1992, mediante la Ordenanza N.º 8715.

Este programa tiene como finalidad promover el involucramiento de entidades privadas —particularmente empresas— en el mantenimiento y embellecimiento de espacios verdes de la ciudad de Córdoba. A través del padrinazgo de plazas, rotondas y otros espacios públicos, los actores privados asumen tareas de conservación a cambio de beneficios publicitarios regulados por la normativa vigente. La vigencia y continuidad del programa han sido reforzadas en años recientes por diversas áreas del municipio.

En entrevista realizada a Nicolás Horacio Daruich, director de Promoción Ambiental del Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA), el funcionario detalla el funcionamiento actual del programa:

“Comprometemos a algún empresario, trabajamos mucho con empresarios, que padrine algún espacio verde (...). A ellos también les sirve por una cuestión de publicidad y a nosotros nos mantiene un espacio que no tenemos que mantener con presupuesto de espacios verdes. (...) Hoy entre público y privado hay más de 100. (...) Por ejemplo, un privado nos contacta y nos dice ‘quiero la rotonda X’, generalmente cerca de su barrio,

industria o comercio. Nosotros luego debemos controlar el mantenimiento de la misma. (...) Posteriormente nosotros debemos presionar que se haga, que se cumpla, que lo mantengan. Estos espacios verdes a lo mejor le ahorrarán al municipio entre 40 y 400 millones de pesos. Además, millones de metros cuadrados de césped que lo lleva adelante el privado” (N.Daruich, comunicación personal, 27 de junio de 2023).

De acuerdo con la ordenanza que regula el programa, los beneficios que obtienen los patrocinadores están relacionados con la posibilidad de incorporar elementos publicitarios en los espacios que apadrinan, conforme a criterios preestablecidos por la normativa. El artículo 5.º establece:

“Como compensación de los servicios brindados, la entidad apadrinadora podrá colocar carteles alusivos al padrinazgo, los que exhibirán el nombre de la empresa o entidad, debiendo reservarse un espacio de dos líneas de textos relacionados a la conservación de los espacios verdes, y preservación de la sanidad y la ecología”.

Asimismo, el artículo 6.º regula el tamaño y la ubicación de los letreros:

“Los letreros no podrán superar la medida de 90 cm por 60 cm en la superficie destinada a las inscripciones, y de 1,20 m de alto del pie. (...) Estas medidas y cantidades regirán para aquellos espacios verdes que no sobrepasen los 10.000 m². En los casos en los que dichas dimensiones sean superiores o inferiores, podrán aumentarse o disminuirse en cantidad y tamaño”.

Por otro lado, el artículo 12.º establece la duración mínima de los convenios de padrinazgo, fijada en un año, con posibilidad de renovación o reasignación del espacio verde a otro interesado. Los términos del convenio pueden adaptarse a la oferta del adjudicatario y estar sujetos a evaluación y aprobación por parte de la autoridad competente.

Los trabajos de mantenimiento, conservación, rehabilitación y limpieza deben ser acordados entre la entidad apadrinadora y el municipio, siendo esta última la encargada de definir el alcance de las responsabilidades. En caso de que el espacio verde no cuente con un diseño paisajístico previo, será la Municipalidad, a través de sus equipos técnicos, quien se encargue de la elaboración del proyecto correspondiente. Esta tarea incluye la planificación de elementos complementarios —como señalética, juegos infantiles, mobiliario urbano o esculturas—, estableciendo criterios técnicos y estéticos que garanticen el

correcto funcionamiento y la mejora del espacio público.

Es importante destacar que, si bien la iniciativa parte del Estado, la ordenanza permite incorporar propuestas de las entidades privadas, siempre que estas se ajusten a los estándares de calidad y sostenibilidad exigidos por la normativa. De este modo, el programa combina el ahorro de recursos públicos con la mejora del entorno urbano y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y el sector privado en materia de sostenibilidad ambiental.

2.2.4. El rol de la Universidad Libre del Ambiente

La Universidad Libre del Ambiente (ULA) constituye un espacio estratégico dentro de la arquitectura institucional del municipio de Córdoba, orientado a la promoción de la educación ambiental y la sostenibilidad. Este ente se encuentra bajo la órbita del Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA), más específicamente en el ámbito de la Dirección de Promoción Ambiental y Bienestar Animal. A su vez, el IPAA forma parte de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad del gobierno municipal, desde donde se articulan servicios y políticas orientadas al cuidado del entorno natural, el bienestar animal y la inclusión ciudadana.

La ULA tiene como misión formar ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el desarrollo sostenible, fomentando valores, conocimientos y actitudes responsables hacia el ambiente. Entre sus principales objetivos institucionales se destacan:

- La generación de espacios educativos participativos para promover la conciencia ambiental y la formación en sostenibilidad.
- La difusión de los principios de la sostenibilidad a través de medios de comunicación y actividades formativas como cursos, diplomaturas, seminarios y mesas de debate.
- El impulso de investigaciones vinculadas a la temática ambiental, facilitando el intercambio de información y saberes con organizaciones públicas, privadas y académicas.
- La articulación con universidades, centros de investigación y ONG, consolidando redes de cooperación orientadas a fortalecer las capacidades del municipio y de la sociedad civil en materia ambiental.

Este último punto constituye un eje central de la visión institucional de la ULA. La vinculación con la comunidad se expresa a través de una amplia oferta académica, que

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

incluye diplomaturas en Derecho Ambiental, Paisajismo, Gestión y Política Ambiental, Educación Ambiental, entre otras. Estas instancias formativas contribuyen a consolidar un enfoque educativo integral, participativo y con perspectiva territorial.

Uno de los pilares estratégicos de la ULA es la promoción de los denominados “empleos verdes”, definidos como aquellos que se desarrollan en sectores de la economía verde, con el propósito de mejorar la eficiencia en el uso de recursos naturales y reducir el impacto ambiental, especialmente las emisiones de gases de efecto invernadero y la generación de residuos. Según la definición institucional adoptada por el municipio:

“El empleo verde es aquel que se genera y se desarrolla en sectores o actividades de la economía verde” (Universidad Libre del Ambiente, s.f.).

En esta línea, la Universidad ha diseñado el Programa de Formación en Empleos Verdes Locales, orientado a la capacitación de trabajadores en áreas como construcción sostenible, eficiencia energética, energías renovables, agroecología, entre otras. Este programa no solo apunta a fortalecer un sector económico emergente, sino también a favorecer la inclusión social y el desarrollo económico local, enmarcándose en los objetivos de desarrollo sostenible.

Otro programa relevante impulsado por la ULA es el de “Escuelas Verdes”, centrado en la promoción de la educación ambiental integral en instituciones educativas públicas y privadas de Córdoba. Este programa busca generar conciencia y fomentar la implementación de prácticas sostenibles en el ámbito escolar, articulando con docentes, estudiantes y directivos.

La ULA, como centro de educación ambiental municipal, desempeña un rol protagónico en la construcción de ciudadanía ambiental, a partir de la creación y difusión de conocimiento, la concientización comunitaria y el desarrollo de estrategias participativas. Su accionar se vincula estrechamente con otros sectores sociales, especialmente el sector privado.

En entrevista realizada a Nicolás Horacio Daruich, director de Promoción Ambiental del IPAA, se profundizó sobre esta articulación:

“Se trabaja con ONG, de hecho estuve trabajando con ellas en la ULA y se dan cuenta que de este lado no es fácil. Existe mucha desinformación y vecinos que son grandes generadores de residuos. El camión de la basura no puede pasar 70 veces por el

mismo lugar, porque lo pagamos entre todos. (...) El barrio Güemes no da abasto por la cantidad de bares y locales gastronómicos. (...) La normativa dice que la recolección es sólo para vecinos, no para comercios. (...) Estamos hablando del ejido urbano más grande de Latinoamérica, con 572 km²” (N. Daruich, comunicación personal, 27 de junio del 2023).

En esta cita se evidencia la función de la ULA no solo como espacio formativo, sino también como nodo de articulación para la gestión ambiental urbana, incluyendo la problemática de los residuos generados por el sector gastronómico. Este tipo de intervenciones permite visualizar la complejidad de los desafíos logísticos y normativos en un contexto urbano extenso y diverso.

Otro eje de vinculación relevante es el académico y bibliográfico. Además de ofrecer cursos gratuitos dirigidos a toda la comunidad, la ULA pone a disposición un extenso repositorio de material didáctico y bibliográfico digital, que puede ser descargado libremente. Estas acciones se enmarcan en la Ley Nacional N.º 27.621 de Educación Ambiental Integral, que en su artículo 2.º define:

“Un proceso educativo permanente con contenidos temáticos específicos y transversales, que tiene como propósito general la formación de una conciencia ambiental, (...) orientados a la construcción de una racionalidad en la cual distintos conocimientos, saberes, valores y prácticas confluyen y aportan a la formación ciudadana y al ejercicio del derecho a un ambiente sano, digno y diverso” (Congreso de la Nación Argentina, 2021, art. 2).

En este marco legal, la ULA contribuye activamente a consolidar el derecho a la educación ambiental mediante recursos pedagógicos orientados a diversos niveles educativos. Entre las principales producciones destacan:

- Educación Ambiental: Nivel Inicial. Ideas y propuestas para docentes.
- Educación Ambiental: Nivel Primario. Ideas y propuestas para docentes.
- Educación Ambiental: Nivel Secundario. Ideas y propuestas para docentes.
- Sendero de Aprendizaje en Huertas Orgánicas.
- Ciclo para una Gestión Sostenible de los Residuos Domiciliarios.
- Compromiso con el Cuidado del Agua.

La Universidad Libre del Ambiente se configura como una herramienta clave de la política ambiental municipal, tanto por su capacidad de formación y concientización

ciudadana como por su rol articulador con otros actores estatales, académicos y privados. Su enfoque integral y territorializado permite no solo formar ciudadanía ambiental, sino también fortalecer la capacidad estatal en la implementación de políticas públicas de desarrollo sostenible.

2.3. Componentes de Capacidad Estatal que posee la municipalidad de Córdoba a la hora de llevar adelante prestaciones de servicios medioambientales

El presente apartado se propone abordar los componentes que conforman la Capacidad Estatal de la Municipalidad de Córdoba en el ámbito de la prestación de servicios medioambientales, con especial énfasis en el capital de acción interinstitucional, de acuerdo con el enfoque conceptual desarrollado por Julián Bertranou (2015).

De acuerdo con este autor, una de las dimensiones fundamentales para evaluar la capacidad del Estado reside en su aptitud para articularse con otras organizaciones, tanto dentro del aparato estatal como fuera de él. Esta dimensión, denominada por el autor como capital de acción interinstitucional, comprende:

“El capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en la misma jurisdicción y la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal)” (Bertranou, 2015, p. 44).

Desde esta perspectiva, el capital de acción interinstitucional se constituye como un activo estratégico que las instituciones públicas pueden movilizar para ampliar su capacidad operativa y decisional. Este activo no se limita únicamente a los recursos materiales o normativos, sino que incluye las redes de cooperación, coordinación y articulación con otros actores que operan en distintos niveles o sectores.

Es importante destacar que el concepto de Capacidad Estatal no es unívoco ni exento de controversias. En este trabajo se adhiere a la visión propuesta por Bertranou (2015), quien define la capacidad estatal como la aptitud que tienen las agencias estatales para desarrollar las funciones para las cuales han sido creadas, enfatizando que dicha capacidad no debe medirse exclusivamente por los resultados alcanzados, sino más bien por la existencia y calidad de las condiciones institucionales, organizacionales y políticas que habilitan la acción del Estado.

Este enfoque contrasta con visiones resultadistas, centradas únicamente en la medición del éxito o fracaso en términos de logros cuantificables. Estas perspectivas, si bien pueden aportar indicadores útiles, desatienden factores clave como las restricciones institucionales, las limitaciones políticas, los déficits de recursos humanos o las resistencias sociales que condicionan la implementación de una política pública. En consecuencia, evaluar la capacidad estatal en función de los resultados puede ofrecer una imagen distorsionada del desempeño gubernamental, ya que no siempre los resultados observables son producto directo del accionar estatal, sino de una compleja trama de relaciones de poder, capacidades técnicas y articulaciones interinstitucionales.

A los fines de este análisis, el capital de acción interinstitucional será examinado en tres dimensiones complementarias, conforme a lo propuesto por Bertranou (2015):

1. Dimensión intra-jurisdiccional: Se refiere a los procesos de coordinación, cooperación y trabajo conjunto entre diferentes áreas del mismo nivel de gobierno. En el caso que nos ocupa, se alude a las relaciones entre secretarías, entes y direcciones dentro del gobierno municipal de Córdoba. Esta dimensión resulta clave para garantizar la coherencia interna de las políticas públicas, evitar la fragmentación organizacional y fomentar una gobernanza integrada de los asuntos ambientales.

2. Dimensión interjurisdiccional: Comprende las relaciones de colaboración y articulación entre distintos niveles del Estado —es decir, entre la Nación, las provincias y los municipios— en el marco de políticas que requieren competencias compartidas. En el ámbito de la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU) o de programas de promoción de la economía circular, esta dimensión es crucial para asegurar la convergencia de objetivos, la compatibilidad normativa y el aprovechamiento de recursos intergubernamentales.

3. Dimensión público-privada: Esta tercera dimensión amplía el análisis hacia los vínculos que el Estado establece con organizaciones no estatales, tales como empresas privadas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otros actores de la

sociedad civil. En este marco, el municipio puede establecer alianzas estratégicas que permitan compartir recursos, experticia y responsabilidades en la prestación de servicios públicos, particularmente en lo que concierne al reciclaje, la gestión ambiental, la educación ambiental y la promoción de prácticas sostenibles.

Esta triple dimensión del capital de acción interinstitucional permite comprender con mayor profundidad los mecanismos a través de los cuales se expresa la Capacidad Estatal en contextos locales. En el caso de Córdoba, las políticas vinculadas al medioambiente, tales como la economía circular, el manejo de los residuos, la fiscalización ambiental o la formación ciudadana, muestran diversos grados de articulación institucional que, en conjunto, configuran una red de cooperación que potencia —o limita— las posibilidades de acción del gobierno municipal.

En síntesis, la Capacidad Estatal no puede ser entendida únicamente como la suma de recursos materiales disponibles, sino como una combinación dinámica de capacidades técnicas, institucionales y relacionales. El capital de acción interinstitucional, al ser uno de sus componentes más relevantes, permite evaluar el modo en que el Estado local coordina esfuerzos, comparte responsabilidades y construye legitimidad en torno a las políticas públicas ambientales. Desde este enfoque, el análisis de la Municipalidad de Córdoba se propone indagar hasta qué punto ha logrado desplegar este capital de acción en sus distintas dimensiones para impulsar una gestión ambiental eficaz, participativa y sostenible.

2.3.1. VINCULACIÓN CON ACTORES PRIVADOS:

Dentro de los actores no estatales que intervienen en la formulación e implementación de políticas públicas ambientales, se destacan las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las cooperativas de reciclaje. La participación de estos actores se ha revelado como un componente fundamental para el fortalecimiento de la capacidad estatal, especialmente en el ámbito local.

La articulación público-privada puede potenciar significativamente el desempeño del Estado en diversas dimensiones. En primer lugar, permite compartir recursos humanos,

técnicos y financieros, lo que contribuye a optimizar la gestión pública y a ampliar el alcance de las políticas implementadas. En segundo lugar, la participación de actores privados y de la sociedad civil puede incrementar la legitimidad de las políticas públicas, particularmente cuando se trata de áreas especializadas como la gestión ambiental, donde la intervención de expertos y organizaciones con experiencia técnica específica puede brindar respaldo técnico y social a las decisiones gubernamentales.

Desde la perspectiva de la capacidad estatal, entendida como la aptitud del Estado para diseñar, implementar y sostener políticas públicas eficaces (O'Donnell, 1993; Centeno, 2002), la cooperación con el sector privado puede contribuir a mejorar los niveles de eficacia en la ejecución de programas. Una política pública ambiental que articula con actores no estatales tiene mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos si logra generar sinergias intersectoriales.

En este sentido, cabe reiterar el ejemplo del Programa de Padrinazgos de Espacios Verdes, ya desarrollado en secciones anteriores. Este programa representa una modalidad concreta de acción interorganizacional, en la que el sector privado asume responsabilidades en el mantenimiento y mejora del espacio público, a cambio de beneficios publicitarios regulados por ordenanza. Este tipo de acuerdos no solo alivia financieramente al Estado, sino que fortalece su capacidad operativa y promueve un sentido compartido de responsabilidad ambiental.

Otro ejemplo relevante de vinculación público-privada se encuentra en el sistema de recolección de residuos sólidos urbanos (RSU). En la ciudad de Córdoba, la prestación de este servicio está descentralizada y distribuida geográficamente entre tres empresas privadas: LUSA, que opera en la zona sur; URBACOR, a cargo de la zona norte; y LAMSA, que presta servicios en el área central. Este esquema de tercerización del servicio implica una relación contractual entre el municipio y actores privados, lo cual puede traducirse en mejoras operativas siempre y cuando el Estado ejerza funciones efectivas de fiscalización y monitoreo.

Aquí es pertinente realizar una advertencia crítica: la articulación público-privada no garantiza per se un aumento de la capacidad estatal. De hecho, si el Estado delega competencias sin mecanismos adecuados de control, puede producirse una privatización de facto de funciones públicas, lo cual implica una pérdida de capacidades institucionales y un debilitamiento de su autonomía operativa. Por lo tanto, el diseño de políticas de articulación debe contemplar instancias de evaluación, control de desempeño y responsabilidad

compartida, a fin de asegurar que la cooperación con actores privados se enmarque dentro de objetivos públicos definidos y consensuados.

En el caso particular de las cooperativas de reciclaje, la articulación con el Estado municipal ha sido especialmente fructífera. Estas organizaciones fueron incorporadas por la Municipalidad de Córdoba en la gestión de los centros verdes, y participaron activamente en proyectos de reciclaje y recuperación de materiales. Su conocimiento del territorio y experiencia directa en el trabajo con residuos resultó crucial para la efectividad de las políticas ambientales locales. La colaboración con las cooperativas no solo optimizó la prestación del servicio, sino que también fortaleció la capacidad estatal al integrar saberes populares y recursos comunitarios al circuito institucional.

La vinculación con actores privados —tanto empresariales como sociales— representa una dimensión clave en el análisis de la capacidad estatal y la efectividad de las políticas ambientales municipales. No obstante, su impacto dependerá de la calidad del diseño institucional, de los mecanismos de control implementados y de la claridad en la distribución de responsabilidades entre los sectores involucrados.

2.3.2. VINCULACIÓN CON ACTORES ESTATALES

En los sistemas políticos organizados bajo una lógica federal, como el caso argentino, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno —nacional, provincial y municipal— se torna un elemento esencial para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas. Esta articulación interjurisdiccional se presenta no solo como un requisito normativo o administrativo, sino como una condición de posibilidad para el desarrollo de políticas públicas eficaces, particularmente en áreas tan sensibles y complejas como el ambiente. La gestión ambiental, por su carácter transversal y su impacto multiescalar, exige la existencia de un capital de acción interinstitucional sólido, entendido como la capacidad del Estado para articular actores dentro y fuera de su estructura, generando sinergias y evitando la fragmentación.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la falta de coordinación entre niveles de gobierno tiende a deteriorar la eficacia estatal. Cuando los distintos niveles diseñan e implementan políticas ambientales sin una adecuada interacción, se producen

superposiciones, contradicciones normativas, vacíos de responsabilidad y una utilización ineficiente de los recursos públicos. Por el contrario, una gestión ambiental basada en la cooperación multiescalar permite fortalecer la capacidad estatal, optimizando los esfuerzos y alcanzando mayores grados de legitimidad y sostenibilidad institucional.

En este marco, se destacan varios convenios celebrados entre el municipio de Córdoba y otras instancias gubernamentales, que ejemplifican esta lógica de cooperación. Uno de ellos es el convenio firmado en el año 2020 entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y la Municipalidad de Córdoba, orientado al desarrollo de un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Este acuerdo, ratificado mediante la Ordenanza N.º 13.226, estableció compromisos bilaterales: el municipio debía implementar el programa en un plazo no mayor a 90 días desde la firma, bajo riesgo de nulidad del convenio, mientras que el ministerio nacional se comprometió a ceder bienes a título gratuito, con el requisito de que los mismos sean utilizados exclusivamente para la mejora de la gestión de RSU. Este tipo de instrumento evidencia no solo el interés compartido por abordar la problemática de los residuos urbanos, sino también una forma concreta de traslado de capacidades desde el nivel nacional al municipal, materializadas en equipamiento, asistencia técnica y soporte normativo.

De igual manera, el 24 de febrero de 2021 se celebró otro convenio intergubernamental, esta vez entre la Provincia de Córdoba y la Municipalidad de Córdoba, ratificado posteriormente a través de la Ordenanza N.º 13.158. En esta oportunidad, las instituciones participantes fueron el Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA) por parte del municipio, y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba. El objetivo central de este acuerdo fue fortalecer la cooperación institucional en materia de residuos peligrosos, contemplando tanto la necesidad de registrar a los generadores como de ejecutar acciones de control conjunto. El convenio estipuló la creación de mecanismos para el intercambio de información entre ambas jurisdicciones, promoviendo así una gestión más eficiente, transparente y basada en datos actualizados.

El contenido del convenio se estructura en dos grandes líneas de acción. Por un lado, la primera parte del acuerdo establece directrices para la promoción de acciones de registración y control coordinado en relación con la gestión de residuos peligrosos, facilitando la consolidación de una base de datos común. Por otro lado, la segunda parte del documento prevé el desarrollo de acciones de fiscalización conjunta, lo cual representa un avance significativo en términos de acción estatal cooperativa. Esta modalidad permite que

la capacidad estatal no se fragmente territorialmente, sino que se complementa y amplifica en beneficio de políticas públicas más eficaces.

Un instrumento adicional relevante, aunque de competencia provincial, es la creación del Fondo de Financiamiento Ambiental en el año 2023. Esta herramienta fue diseñada con el objetivo de fortalecer las capacidades operativas y financieras de los municipios para enfrentar los desafíos derivados de la gestión de residuos, entre ellos la infraestructura, los recursos técnicos y los dispositivos logísticos. Aunque su implementación no depende exclusivamente del gobierno municipal de Córdoba, el fondo contribuye a mejorar las condiciones de gobernanza ambiental en todo el territorio provincial, siendo un ejemplo claro de política pública con impacto multijurisdiccional.

Ahora bien, el concepto de capital de acción interinstitucional no se limita a la relación entre niveles de gobierno, sino que también puede y debe aplicarse a las dinámicas internas del Estado, es decir, a la coordinación horizontal entre áreas y secretarías dentro de una misma estructura administrativa. En este sentido, uno de los principales desafíos detectados en la gestión ambiental municipal es la fragmentación interna entre dependencias que, si bien comparten objetivos comunes, tienden a trabajar de manera aislada y desarticulada.

Así lo expresa Laura, representante de la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), en una entrevista realizada en el marco de esta investigación:

“Es muy difícil y si bien nosotros asistimos al municipio en materia de educación ambiental, este proceso depende del área de planeamiento urbano, pero porque hubo una persona que está a cargo de la dirección que se preocupa de que el personal sepa cómo contestar un pedido de informe. Fue por ese motivo que pudimos educar en Escazú y cuestiones en derecho ambiental, pero no hay esa interconexión entre diversas áreas en cuanto a lo ambiental. Ese es el mayor problema: trabajan por separado. (...) Nadie tiene la visión compleja de cruzar información” (L. Carrizo, comunicación personal, 19 de septiembre del 2024).

El testimonio permite visualizar una falta de integración funcional entre áreas como Urbanismo, Planeamiento y Ambiente, lo que conlleva consecuencias directas en la formulación de políticas públicas no integrales. Por ejemplo, situaciones como la instalación de proyectos de infraestructura de manera descoordinada, sin una evaluación conjunta de su impacto ambiental, generan duplicidades, omisiones y conflictos intersectoriales. Este

tipo de falencias organizativas reflejan no una ausencia de voluntad política, sino un problema estructural de gobernanza y comunicación institucional.

La falta de comunicación eficiente y de visión compartida entre áreas impide una comprensión integral de los problemas a abordar. A su vez, esto se traduce en un despilfarro de recursos, una pérdida de tiempo administrativo y un impacto negativo en la legitimidad de la política pública. Evaluar proyectos sin considerar su relación con el entorno —como la apertura simultánea de hospitales, centros comerciales y parques, sin articular su carga sobre los recursos urbanos— conlleva a evaluaciones fragmentadas que no contemplan efectos acumulativos ni impactos cruzados.

No obstante, y en contraposición con estos déficits, también pueden observarse experiencias positivas de articulación intraestatal, como es el caso del Programa “Respira Córdoba”, mencionado en el capítulo anterior. Si bien fue ejecutado por la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales, este proyecto fue diseñado e implementado con la participación activa de múltiples áreas del gobierno municipal: la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría General, la Secretaría de Comunicación y el Ente Córdoba Obras y Servicios (COyS). Esta experiencia constituye un ejemplo de acción interinstitucional eficiente, basada en objetivos comunes y estrategias coordinadas, que permite abordar la complejidad de los problemas urbanos desde una perspectiva integral.

En síntesis, la vinculación con actores estatales en diferentes niveles, así como la coordinación interna entre áreas del propio gobierno municipal, constituye un factor determinante para el fortalecimiento de la capacidad estatal en materia ambiental. La calidad del diseño institucional, la disposición a compartir información, la eficiencia comunicacional y la visión estratégica compartida, son condiciones clave para garantizar políticas públicas coherentes, sostenibles y eficaces en contextos urbanos complejos como el de la ciudad de Córdoba.

2.3.3. Relación Interinstitucional entre Nación, provincia y municipio respecto al plan GIRSU.

El proceso de construcción de políticas ambientales en Argentina ha estado profundamente influido por la lógica federal del sistema político. En este marco, la

articulación entre la Nación, las provincias y los municipios no solo ha sido deseable, sino necesaria para alcanzar objetivos comunes en materia de desarrollo sostenible, protección de los recursos naturales y gestión de residuos. Uno de los antecedentes institucionales más relevantes en esta línea es el Pacto Federal Ambiental, celebrado en el año 1993 en la ciudad de Buenos Aires, bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem.

Este pacto constituyó un hito fundacional en la coordinación ambiental interjurisdiccional. En el acto participaron altos funcionarios del gobierno nacional —como el entonces Ministro del Interior, Dr. Gustavo Béliz, y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, Ing. María Julia Alsogaray— junto a los gobernadores de todas las provincias argentinas y el intendente de la ciudad de Buenos Aires. En el acuerdo se expresaba con claridad la necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección ambiental, señalando que esta tarea debía involucrar a todos los estratos del Estado y de la sociedad civil, independientemente de su jerarquía o función.

Uno de los elementos centrales del pacto era el reconocimiento de la importancia de establecer una política ambiental federal coordinada, tomando como referencia los postulados del Programa 21 surgido de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1992). En este sentido, el acuerdo proponía:

1. La formulación de políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, a través de acuerdos marco entre los estados federados y entre estos y la Nación.
2. La promoción, a nivel provincial, de la unificación y coordinación de los organismos vinculados con los recursos naturales y el ambiente.
3. El reconocimiento del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como órgano legítimo para la coordinación de políticas ambientales en el país.
4. El compromiso de compatibilizar la legislación ambiental entre las diferentes jurisdicciones.
5. La promoción de una conciencia ambiental común mediante políticas de educación, investigación, capacitación y participación ciudadana.
6. La presentación ante las legislaturas provinciales del acuerdo para su ratificación legal.
7. La designación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano como representante nacional ante el COFEMA, para implementar los principios del acuerdo.

Cabe destacar que este pacto fue firmado antes de la reforma constitucional de 1994, que implicó una mayor descentralización del poder hacia los municipios, consolidando el rol de estos últimos como actores clave en la implementación de políticas públicas ambientales. A pesar de ello, el pacto sentó las bases para una nueva gobernanza ambiental, en la que se reforzó el concepto de federalismo cooperativo como modelo institucional para abordar problemáticas ambientales que trascienden las fronteras políticas-administrativas.

Este mismo espíritu fue reafirmado en el año 2002, con la constitución formal del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). En su acta constitutiva se reconoce que la problemática ambiental exige una política nacional coordinada y participativa, destacando que “el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales”, y que el federalismo constituye un instrumento idóneo para resolver esta complejidad mediante la integración entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional (Ley N.º 25.675, Política Ambiental Nacional).

A través de COFEMA, se ha buscado institucionalizar un espacio de articulación entre jurisdicciones, promoviendo la compatibilización de normativas, la implementación de políticas conjuntas y el intercambio de información técnica. La función del Consejo como mecanismo de coordinación es vital, ya que el ambiente —concebido como patrimonio común de la sociedad— requiere de acciones que involucren simultáneamente al Estado nacional, a las provincias y a los municipios.

En esta misma línea, se promulgó en el año 2004 la Ley N.º 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, la cual reconoce explícitamente la autonomía de las jurisdicciones locales para determinar los organismos competentes en la materia. El artículo 5º de dicha ley establece:

“Serán autoridades competentes de la presente ley los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales”.

Este principio representa un avance importante en el proceso de descentralización ambiental, ya que reconoce el protagonismo de los municipios en la gestión de residuos, brindándoles no solo responsabilidad, sino también legitimidad para formular e implementar políticas públicas adaptadas a su realidad territorial.

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

Estas herramientas legales e institucionales conforman el andamiaje normativo sobre el cual se ha construido el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) en distintos niveles del Estado. El plan GIRSU, entendido como una estrategia que incorpora principios de economía circular, reducción en la generación de residuos, recuperación de materiales y disposición final adecuada, ha sido adoptado como marco conceptual y operativo por múltiples gobiernos locales, incluyendo al municipio de Córdoba.

La implementación de este plan requiere, necesariamente, de una acción concertada entre Nación, Provincia y Municipio, ya que la complejidad de la gestión de residuos involucra competencias compartidas: desde la legislación nacional hasta la fiscalización municipal. El fortalecimiento del capital de acción interinstitucional es, por lo tanto, una condición imprescindible para garantizar la eficacia de la política ambiental.

La evolución de los instrumentos institucionales y legales desde la década de 1990 hasta la actualidad ha permitido consolidar un modelo de gobernanza ambiental multiescalar. Este modelo reconoce que la protección del ambiente no puede depender exclusivamente de un nivel de gobierno, sino que requiere esfuerzos coordinados, articulación normativa, y cooperación operativa. En este marco, el Plan GIRSU se presenta no solo como una política técnica de gestión de residuos, sino como una expresión concreta de la capacidad estatal de integrar múltiples niveles de gobierno hacia un objetivo común: la sostenibilidad ambiental.

Conclusión

En el presente trabajo se analizó la capacidad estatal del municipio de Córdoba en materia ambiental, articulando un marco teórico clásico sobre el Estado con hallazgos empíricos locales. Los aportes de autores como Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Carlos Vilas y Julián Bertranou resultaron esenciales para interpretar la evidencia. En términos generales, se asumió que el Estado no debe concebirse únicamente a partir de sus burocracias u organigramas formales, sino principalmente por su efectividad para hacer vigente el orden legal y lograr garantizar en la práctica. Desde esta perspectiva, la capacidad estatal se vincula con la aptitud del gobierno para implementar sus decisiones en todo el territorio y satisfacer las demandas públicas. Tener capacidad institucional significa, tal como la define Oszlak, poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo público mediante la aplicación de recursos y la superación exitosa de restricciones. Asimismo, la dimensión política de la capacidad estatal adquiere relevancia en la medida en que implica la habilidad de movilizar actores sociales y recursos de apoyo en torno a las políticas: esta capacidad de movilización es considerada un componente central e ineludible de la capacidad estatal, en línea con lo señalado por Vilas. Por su parte, Bertranou enfatiza dentro de la capacidad estatal la importancia del “capital de acción interinstitucional”, entendido como la capacidad del Estado para articular acciones conjuntas con otras

organizaciones (públicas o privadas, de distintos niveles), manteniendo a la vez un grado adecuado de autonomía frente a esos actores. Dicho en otras palabras, esta dimensión alude tanto a la coordinación efectiva interorganizacional –tanto en el plano intra-municipal como en la relación del municipio con otras jurisdicciones–, como a la necesidad de evitar la “captura” del actor estatal por intereses particulares, conservando su orientación al interés público.

A la luz de este andamiaje teórico, los hallazgos empíricos de la investigación permitieron evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados y revelar las fortalezas y desafíos de la capacidad estatal ambiental de la ciudad de Córdoba. En primer lugar, se cumplió el objetivo general del estudio, consistente en describir y analizar la política de medio ambiente de la ciudad (período 2022-2023) e identificar los componentes de capacidad estatal presentes en la prestación de servicios ambientales. El desarrollo de la investigación proporcionó una caracterización detallada de la política ambiental municipal en dicho periodo. Se documentó que el municipio de Córdoba, durante 2022-2023, desplegó una agenda ambiental con varios ejes estratégicos: la gestión integral de residuos sólidos urbanos con énfasis en la separación en origen y el reciclaje (iniciativas de economía circular), la protección de espacios verdes y biodiversidad urbana (creación del Parque de la Biodiversidad, programas de reforestación y rescate de fauna autóctona), la promoción de movilidad sostenible (implementación de sistemas de bicicletas públicas y mejoras en el transporte ecológico), así como acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (p. ej., planes de forestación urbana masiva, campañas de concientización ambiental). En cuanto al marco institucional, se constató la existencia de una Secretaría de Ambiente (Sustentabilidad y Economía Circular) como órgano específico dentro del Ejecutivo municipal, complementada por entes descentralizados como el COyS (Córdoba Obras y Servicios, encargado de higiene urbana) y el Ente BioCórdoba (orientado a la conservación de la biodiversidad y educación ambiental). Del mismo modo, el municipio opera inserto en un entramado normativo multinivel: sus políticas locales se encuentran alineadas y condicionadas por la legislación ambiental nacional y provincial vigente, particularmente la Ley Provincial N° 10.208/14 de Política Ambiental y el Convenio Provincia-Municipio (Decreto provincial N° 1998/16) que establece la coordinación de competencias en la materia. Esta descripción exhaustiva de la política ambiental cordobesa evidencia que, en el bienio analizado, la cuestión ambiental ganó un espacio destacado en la gestión local –orientada por lineamientos de desarrollo sostenible–, sentando bases normativas e institucionales para su implementación.

En segundo lugar, el segundo objetivo específico, se basó en identificar a los actores intervinientes en la política ambiental municipal 2022-2023 y analizar sus roles e interacciones. La investigación reveló un tejido institucional complejo y multiactoral en torno a la agenda ambiental de la ciudad de Córdoba. Dentro del sector público municipal, sobresale la mencionada Secretaría de Ambiente Sustentable y Economía Circular como ente rector en el diseño y ejecución de las políticas ambientales, contando con el apoyo operativo de entes y empresas municipales (por ejemplo, el COyS en la gestión de residuos y el Ente BioCórdoba en programas de conservación). En el nivel gubernamental superior, el Gobierno de la Provincia de Córdoba figura como un actor clave: a través del marco legal compartido y de convenios de colaboración, la Provincia provee directrices (evaluación de impacto ambiental, normas de residuos peligrosos, etc.), apoyo financiero y coordinación en áreas donde las competencias se solapan. La relación provincia-municipio en materia ambiental, mediada por el convenio antes citado, ha sido fundamental para iniciativas como la disposición final de residuos en el relleno sanitario regional, la regulación de efluentes industriales o la protección conjunta de cuencas hídricas. También el Gobierno Nacional incide mediante políticas y programas federales (por ejemplo, el cumplimiento de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales, financiamiento de programas de economía circular o la adhesión a redes nacionales e internacionales de “ciudades sostenibles”). El sector privado local ocupa igualmente un lugar importante en la política ambiental cordobesa. Las empresas concesionarias de la recolección de residuos (LUSA, Urbacor, LAM, entre otras) operan el servicio de higiene urbana bajo supervisión municipal, y su desempeño en la recolección diferenciada y disposición adecuada de residuos resulta determinante para el logro de los objetivos ecológicos. Asimismo, se identificó a los llamados “grandes generadores” de residuos (comercios e industrias de la ciudad) como sujetos regulados por ordenanzas específicas, cuyo cumplimiento –o incumplimiento– de las normas de separación y tratamiento impacta directamente en los resultados de la política (de hecho, la Municipalidad llevó a cabo inspecciones y clausuras a establecimientos que infringían dichas normativas, mostrando un esfuerzo por hacer valer la regulación). Por último, dentro de los actores sociales, destacan las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y los colectivos de vecinos, que han cumplido un doble rol: por un lado, fungieron como impulsores de la agenda ambiental (reclamando mayor acción municipal frente a problemas como la contaminación del aire, basurales a cielo abierto o pérdida de arbolado) y, por otro lado, como colaboradores en la implementación, mediante la participación en programas municipales (por ejemplo, voluntariados de limpieza, campañas de forestación barrial, iniciativas de “Ecoaliados” en reciclaje) y la integración en instancias

consultivas. Las universidades locales y centros de investigación también fueron mencionados entre los actores intervinientes, aportando conocimiento técnico y validación científica a ciertas políticas (p. ej., estudios sobre calidad ambiental, asesoramiento en planes climáticos). En conjunto, esta pluralidad de actores refleja que la política ambiental de Córdoba es el resultado de una gobernanza colaborativa, donde la efectividad depende en buena medida de la coordinación entre el municipio y todos estos sectores. La identificación de estos actores y sus dinámicas de interacción no solo cumple con el objetivo descriptivo trazado, sino que prepara el terreno para valorar la capacidad estatal desde la perspectiva relacional: cuánto logra el municipio articular esfuerzos con otros y gestionar las influencias de cada uno en pos del bien común ambiental.

En tercer lugar, la investigación procedió a evaluar los componentes de la capacidad estatal que el municipio posee para la prestación de servicios medioambientales, con especial atención a la dimensión de “capital de acción interinstitucional” propuesta por Bertranou (objetivo específico 3). Este análisis arrojó resultados mixtos, identificando tanto avances significativos como desafíos pendientes en la capacidad estatal ambiental de la ciudad. Por un lado, se observaron mejoras concretas en la capacidad administrativa y técnica del municipio para gestionar políticas ambientales. Un ejemplo elocuente es la modernización del sistema de recolección de residuos: durante 2023 se incorporaron camiones nuevos y equipamiento especializado para la recolección diferenciada de reciclables, lo que permitió optimizar el servicio e incrementar notablemente la recuperación de materiales. De hecho, según datos oficiales, en 2023 se recuperaron en Córdoba 3.636 toneladas de residuos reciclables, prácticamente el doble de lo recuperado en 2022 –si bien esta cifra aún representa una fracción modesta del total de desechos generados, equivalentes a sólo dos días de residuos enviados al relleno sanitario, indicando tanto un progreso como la magnitud del desafío restante–. Este resultado da cuenta de una mayor eficacia en la prestación de servicios ambientales, atribuible a una mejora en los recursos empleados y a una gestión más focalizada, en línea con la idea de Oszlak de que la capacidad institucional se refleja en la consecución de objetivos mediante el uso adecuado de recursos y superación de obstáculos. Asimismo, el logro de expandir la recolección diferenciada y duplicar los materiales recuperados implicó movilizar activamente la cooperación ciudadana (ya que el éxito de la separación en origen depende del comportamiento de los vecinos) y alinear el accionar de empresas concesionarias y empleados municipales hacia una meta común, lo que pone de relieve esa capacidad de movilización social resaltada por Vilas como parte de la capacidad estatal. En cuanto a la

capacidad de coordinación interinstitucional, el estudio halló evidencias de articulación tanto horizontal (interna al municipio) como vertical (con otros niveles de gobierno). A nivel horizontal, se destacaron esfuerzos por integrar las políticas ambientales con otras áreas municipales: por ejemplo, la colaboración entre la Secretaría de Ambiente y la Secretaría de Participación Ciudadana en campañas educativas, o el trabajo conjunto con Obras Públicas para incorporar criterios ambientales en el mantenimiento urbano (disposición de contenedores diferenciados, arbolado en obra pública, etc.). A nivel vertical, el municipio mostró un grado importante de inserción en redes intergubernamentales: no solo opera bajo la supervisión provincial en ciertos temas, sino que también suscribió iniciativas co-gestionadas (como programas financiados con fondos provinciales o nacionales para tratamiento de residuos y cambio climático) e incluso participó en convocatorias internacionales (por ejemplo, concursos de innovación climática con financiamiento de fundaciones globales, lo que evidencia apertura a la cooperación externa). Estas iniciativas sugieren que Córdoba ha sabido aprovechar su capital de acción interinstitucional para potenciar su política ambiental, consiguiendo apoyo financiero, técnico y político de actores externos a la órbita municipal. Cabe señalar, por caso, la participación de más de una decena de instituciones locales (universidades, ONGs, empresas) en el “Desafío Innovar por el Clima”, una iniciativa reciente orientada a reducir los efectos del cambio climático en la ciudad con financiamiento internacional, lo que ejemplifica la construcción de alianzas amplias. Del mismo modo, la implementación del convenio con la Provincia en materia de residuos permitió al municipio acceder a una solución regional para la disposición final (el enterramiento sanitario de Piedras Blancas), algo que excede su capacidad individual. Todos estos elementos indican la presencia de ese capital social de acción conjunta que, según Bertranou, define la capacidad interinstitucional del Estado.

Por otro lado, a pesar de los avances mencionados, la evaluación crítica de la capacidad estatal ambiental municipal reveló también importantes desafíos e insuficiencias, especialmente en términos institucionales. Si bien existe voluntad de coordinación, no siempre las articulaciones interinstitucionales resultan fluidas ni efectivas. En el plano interno, se advirtieron dificultades de coordinación burocrática: por ejemplo, la superposición de competencias y la fragmentación de responsabilidades entre distintas áreas (Ambiente, Obras, Salud, etc.) pueden diluir la eficacia de la política ambiental si no median mecanismos claros de trabajo conjunto. La experiencia estudiada mostró casos donde trámites ambientales (como evaluaciones de impacto de obras o habilitaciones industriales) implican la intervención de múltiples dependencias y niveles, generando demoras y

confusión sobre quién debía resolver qué, lo cual apunta a la necesidad de fortalecer la integración administrativa. En el plano externo, la autonomía municipal enfrenta limitaciones en ciertos aspectos: el municipio depende de decisiones provinciales para autorizaciones ambientales mayores (por ejemplo, la aprobación de estudios de impacto de grandes emprendimientos) y está constreñido por marcos regulatorios nacionales y provinciales que, si bien proveen guía, también acotan su margen de acción independiente. Esta dependencia puede dificultar iniciativas locales más ambiciosas cuando no están plenamente alineadas con las prioridades de otras jurisdicciones. Además, persisten riesgos de “heteronomía” o captura del actor municipal por intereses particulares en la arena ambiental. Durante 2022-2023 hubo situaciones en que presiones económicas y políticas condicionaron la toma de decisiones ambientales: por ejemplo, las tensiones con empresas constructoras por la expansión inmobiliaria sobre áreas verdes, o las negociaciones con sindicatos y concesionarias ante cambios en el esquema de gestión de residuos, revelaron que el Estado local a veces debe ceder o transigir ante actores con poder, potencialmente comprometiendo objetivos ecológicos. Estos episodios evidencian que la autonomía estatal local en lo ambiental no es absoluta; al contrario, requiere ser defendida y negociada constantemente. Como señala Bertranou, el grado de autonomía vs. captura del Estado frente a actores sociales forma parte integral del capital interinstitucional, y en Córdoba dicho grado se mostró variable según el tema: hubo logros de autonomía en, por ejemplo, la sanción a comercios incumplidores de normas de residuos (donde el municipio impuso el interés público sobre la posible resistencia del sector privado), pero también hubo flancos donde intereses sectoriales ralentizaron políticas (v.gr. la plena implementación de zonas ambientales protegidas en el ejido urbano, postergada por lobby inmobiliario). En síntesis, el capital de acción interinstitucional de la Municipalidad de Córdoba en el periodo analizado puede calificarse como incipiente pero mejorable: existe una base de redes y colaboraciones que fue activada con relativo éxito en varios programas, pero se requiere profundizar y hacer más consistente esa articulación, garantizando además que el municipio conserve la dirección estratégica de la política ambiental. La evaluación del objetivo específico 3 se cumple así al identificar tanto los elementos de capacidad interinstitucional presentes (ejemplos de acción conjunta y sinergias logradas) como las carencias que obstaculizan una capacidad plenamente desarrollada en esta dimensión.

Finalmente, a modo de reflexión de conjunto, los resultados de la investigación invitan a una mirada crítica sobre el rol del municipio en la agenda ambiental, los desafíos institucionales observados y las perspectivas a futuro desde la óptica del fortalecimiento de

la capacidad estatal local. En la ciudad de Córdoba –como en muchas urbes latinoamericanas– el gobierno municipal se erige en actor protagónico de la gestión ambiental debido a su cercanía con los problemas cotidianos (residuos, saneamiento, arbolado, contaminación barrial, etc.), pero a la vez enfrenta las limitaciones estructurales propias de los gobiernos locales en contextos federales. La experiencia estudiada muestra que, durante 2022-2023, la Municipalidad de Córdoba dio pasos importantes hacia la asunción de responsabilidades ambientales: institucionalizó áreas especializadas, formuló políticas y programas concretos y buscó involucrar a la comunidad en su ejecución. Esto representa un progreso valioso respecto de épocas pasadas en que lo ambiental ocupaba un lugar marginal en la gestión urbana. Sin embargo, consolidar un rol eficaz del municipio en la agenda ambiental exige superar múltiples desafíos. Uno de ellos es la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas: muchas de las políticas dependen de la continuidad político-administrativa y de presupuestos anuales que pueden fluctuar; por ende, se necesita asegurar que los logros (por ejemplo, el sistema de recolección diferenciada, los parques ambientales, los programas educativos) se vuelvan políticas de Estado municipales, más allá de las gestiones de turno. En términos institucionales, el municipio deberá invertir en el fortalecimiento de sus capacidades internas: ampliar y capacitar equipos técnicos ambientales, mejorar sistemas de información y monitoreo (contar con datos actualizados de calidad del aire, del agua, mapas de riesgo, etc.), y afinar los procesos burocráticos para responder con agilidad a las contingencias ambientales (emergencias climáticas, contaminación puntual, entre otros). Solo con una burocracia competente y recursos suficientes la política ambiental local podrá pasar de buenas intenciones a resultados concretos y consistentes. Otro desafío central es profundizar la legitimidad y participación: si bien la conciencia ambiental de la ciudadanía cordobesa ha crecido, es fundamental que el municipio incremente los espacios de participación real (foros ambientales, presupuestos participativos verdes, colaboración con asociaciones vecinales) de modo que las decisiones cuenten con apoyo social amplio y se orienten por las necesidades sentidas de la población. Esto también contribuye a la transparencia y rendición de cuentas, componentes que refuerzan la confianza pública en la acción estatal (un factor intangible pero crítico de la capacidad estatal efectiva). Asimismo, el municipio deberá seguir perfeccionando la coordinación interinstitucional multiescalar: los problemas ambientales trascienden jurisdicciones y competencias, por lo que una interacción más aceiteada con el gobierno provincial (por ejemplo, para la planificación territorial del Gran Córdoba, la gestión de cuencas y áreas periurbanas) y con la nación (acceso a fondos climáticos, cumplimiento de compromisos internacionales) resultará clave. La creación de instancias permanentes de

cooperación –mesas de trabajo intergubernamentales, consorcios regionales de gestión ambiental, redes de ciudades– podría institucionalizar ese capital de acción conjunta, evitando que la colaboración dependa solo de voluntades políticas coyunturales. En igual medida, la articulación con el sector privado debe evolucionar hacia esquemas de responsabilidad compartida pero bien regulada: el municipio puede valerse de incentivos económicos y marcos normativos más estrictos para alinear la actividad empresarial con objetivos ambientales (por ejemplo, promoción de economía circular en industrias, construcción sostenible, energías renovables en emprendimientos locales), reduciendo con ello la tensión entre desarrollo económico y protección ambiental.

De cara al futuro, las proyecciones de la política ambiental local de Córdoba pasan por afianzar y ampliar la capacidad estatal municipal en todas sus dimensiones. Fortalecer la capacidad burocrático-administrativa (procesos, recursos, personal), la capacidad técnica (incorporación de innovación), la capacidad política (liderazgo, movilización social, legitimidad) y, especialmente, la capacidad de acción interinstitucional (redes de colaboración y autonomía estratégica) se vislumbra como el camino necesario para enfrentar los desafíos ambientales de la ciudad. La evidencia recopilada sugiere que el municipio ya ha iniciado ese camino, pero requerirá perseverancia y aprendizaje constante. La institucionalización de políticas exitosas, la mejora continua en la coordinación con otros actores y la resistencia a presiones contrarias al interés común definirán si Córdoba consigue construir un modelo local de gobernanza ambiental robusta. En definitiva, el cumplimiento de los objetivos de esta investigación –describir la política ambiental reciente, mapear sus actores e indagar las capacidades estatales involucradas– ha permitido diagnosticar el estado actual del municipio de Córdoba en materia ambiental y vislumbrar horizontes de mejora. La conclusión central es que existe un potencial de capacidad estatal en el nivel local que, si se fortalece integralmente, podrá traducirse en políticas ambientales más eficaces, equitativas y sostenibles en el tiempo. Consolidar ese potencial es tanto un desafío inmediato como una tarea de largo aliento: implica dotar al municipio de las herramientas institucionales para liderar la agenda ambiental urbana y asegurar que, ante la creciente complejidad de las problemáticas ecológicas, la ciudad de Córdoba cuente con un Estado local a la altura de dichas exigencias. Así, nuestro trabajo final cierra enfatizando la importancia de fortalecer la capacidad estatal municipal como condición indispensable para que la política ambiental local no solo cumpla sus metas presentes, sino que también pueda adaptarse y perdurar frente a los retos futuros, garantizando el derecho a un ambiente sano para las generaciones venideras.

Bibliografía:

Bertranou, Julian (2015) *“Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”*. Buenos Aires: Revista Estado y Políticas Públicas.

Cravacoure, Daniel (2007) *“Los municipios argentinos (1990 – 2005)”*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014) *“Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”*. Buenos Aires: Revista Estado y Políticas Públicas.

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2015) *“Evaluando “en clave pública”: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales”*. Buenos Aires: Revista Estado y Políticas Públicas.

Completa, Enzo Ricardo (2016) *“Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”*. Bogotá: Análisis político.

Arroyo, Daniel (1997) *“Hacia un nuevo modelo de gestión local”*. Buenos Aires: Flacso

Delgado Garcia, Daniel y Casalis, Alejandro (2006) *Desarrollo local protagónico y Proyecto Nacional* Artículo Publicado en: *El desarrollo local en el eje de la Políticas Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*.

Oficina Técnica de Presupuesto Legislatura de la provincia de Córdoba (2018) *“Régimen de coparticipación municipal en la provincia de Córdoba”*.

PiemonteDaniel, Alabés Guillermo J.(2005) *“Que es el federalismo fiscal, las dimensiones del federalismo fiscal en Argentina, análisis de la normativa sobre federalismo fiscal”*.

Vasilachis de Gialdino, Irene. (1992) *“Métodos Cualitativos; los problemas teórico-epistemológicos”*. Buenos Aires: Centro editor de américa latina S.A

Cao, Horacio Antonio. (2002). *“La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”*. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1166_CaoH.pdf

Barotto, Yesica (12 de agosto 2022) *“Los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible”* <https://cbaglobal.com.ar/los-diecisiete-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

inèditSimbiosy, Alba Cabaña Varales. (2018) *“Economía Circular y Verde en el mundo local: Cómo pasar a la acción y herramientas para los entes locales”*. Barcelona: Inedit

AAVV (2023) *“Territorios Productivos: Debates y reflexiones en torno a la producción y el trabajo”*. Universidad Nacional de Villa María (UNVM)

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

Raworth Kate (2018) *“Economía rosquilla: Siete maneras de pensar como un economista del siglo xxi”*. PAIDÓS

Secretaria de Planeamiento, Modernización y RRII (2021) *“Respira Córdoba”* <https://documentos.cordoba.gob.ar/RRII/Brochure-Respira-Cordoba.pdf>

Valentin Ibarra, Sergio Puente y Martha Schteinagart (1984) *“La ciudad y el medio ambiente”* Madrid, Estudios demográficos y urbanos.

Lorena Retegui(2022) *“Lo útil está en lo que tiramos: la Economía Circular como fuente de ingresos y cuidado del ambiente”*
<https://www.redaccionmayo.com.ar/economias/lo-util-esta-lo-tiramos-economia-circular-como-fuente-ingresos-cuidado-ambiente-n11979>

Sandra Díaz (2022) *“Apuntes para una propuesta de adaptación y mitigación del cambio climático global en la ciudad de Córdoba en el siglo XXI”*
<https://reduas.com.ar/apuntes-para-una-propuesta-de-adaptacion-y-mitigacion-del-cambio-climatico-global-en-la-ciudad-de-cordoba-en-el-siglo-xxi/>

Soledad Huespe(2022) *“Economía circular | La cantidad de materiales reciclables en Córdoba se triplicó durante la última década”*
<https://unciencia.unc.edu.ar/economia/economia-circular-la-cantidad-de-materiales-reciclables-en-cordoba-se-triplico-durante-la-ultima-decada/#:~:text=En%20la%20provincia%20de%20C%C3%B3rdoba,23%20est%C3%A1n%20en%20la%20ciudad>

Bertranou, Julian (2013) *“Séptimo congreso argentino de administración pública, capacidad estatal; aportes al debate conceptual”*. Mendoza: UNSAM/UNGS.

Garbovetzky, Ary (2022) *“El Círculo Verde”*. Córdoba: La Voz del Interior.

Amato, Buraschi, Peretti y González (2022) *“Mapeo de Cadenas de Valor de Materiales Reciclables de la Ciudad de Córdoba”*. Córdoba: Ente BioCórdoba

Alfonso, Maria Laura (2015) *“El poder de policía en las políticas públicas”*.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/11/doctrina42408.pdf>

Weber, Max (1919): “*La política como vocación*”. https://www.u-cursos.cl/facso/2015/2/PS01011/2/material_docente/bajar?id_material=1187931

Ruggiero, Gabriela (2023): “*Trayecto de las políticas públicas en la gestión de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Córdoba. La Economía Circular como cambio de paradigma*”. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/tecyt/article/view/43194/44072>

Oszlak, Oscar (1997): “*La Formación del Estado Argentino*”. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Balán, Pablo (2015): “*El Estado en la ciencia social moderna: conceptos, medición, indagación causal*”. Estudios Sociales del Estado

Vilas, Carlos (2007): “*Pensar el Estado*”. Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús

Graglia, José Emilio (2017): “*Políticas Públicas. 12 retos del siglo XXI*”. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

O'Donnell, Guillermo (2010): “*Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*”. Buenos Aires: Capítulo III y IV. Editorial Prometeo.

O'Donnell, Guillermo (1997): “*Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*”. Buenos Aires: Prometeo

O'Donnell, Guillermo (1977): “*Apuntes para una teoría del Estado*”. Buenos Aires. <https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/10/odonnell-1978.pdf>

Alonso, Guillermo (2007) “*Elementos para el análisis de capacidades estatales*”. Buenos Aires: Prometeo.

Evans, Peter (1996) “*El Estado como problema y como solución*”. <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/8%20Peter%20Evans-%20El%20Estado%20como%20problema%20y%20como%20solucio%CC%81n.pdf>

Vilas, Carlos (2011): “Después del neoliberalismo”. <https://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Vilas-2011-Pol%C3%ADtica-y-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.pdf>

Oszlak, Oscar (1980): “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. https://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/20105_Planeam_y_gest_pol_educ/U2_Oszlak.pdf

Bentancur, Nicolás (2019): “Las políticas públicas en América Latina: enfoques teóricos y variantes nacionales”. <https://alacip.org/cong19/99-bentancur-19.pdf>

Legislación Consultada:

Constitución Nacional

- **Constitución Nacional (1994). Artículo 41.**
- **Constitución Nacional (1994). Artículo 43.**

Constitución de la Provincia de Córdoba

- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 11.**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 38.**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 66.**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 68.**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 72.**

Autores: José Bezzone y Marco Raúl Córdoba

- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 110.**
- **Constitución de la Provincia de Córdoba (2001). Artículo 186.**

Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba

- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Preámbulo.**
- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Artículo 9.**
- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Artículo 12.**
- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Artículo 28.**
- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Artículo 29.**
- **Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba (2000). Artículo 64.**

Decretos y Ordenanzas Municipales de Córdoba

- **Municipalidad de Córdoba (2021). Decreto N° 075/2021. Cluster de Economía Circular de la ciudad de Córdoba. Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2020). Decreto N° 130/2020. Cluster de Economía Circular de la ciudad de Córdoba. Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2020). Decreto N° 289/2020. Cluster de Economía Circular de la ciudad de Córdoba. Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2020). Ordenanza Municipal N° 13.078/2020. Creación del Ente Municipal BIOCORDOBA. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2020). Ordenanza Municipal N° 13.110/2020. Creación del Instituto de Protección Ambiental y Animal (IPAA). Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2020). Ordenanza Municipal N° 13.226/2020. Ratificación de convenios de adhesión y compromiso entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y el Municipio de Córdoba Capital. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2021). Ordenanza Municipal N° 13.158/2021. Ratificación del convenio marco de colaboración mutua entre la Municipalidad**

de Córdoba, el Instituto de Protección Ambiental y Animal y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.

- **Municipalidad de Córdoba (2021). Ordenanza Municipal N° 13.132/2021. Ratificación del convenio marco de colaboración mutua entre la Municipalidad de Córdoba, el Ente BioCórdoba y la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2021). Ordenanza Municipal N° 13.135/2021. Ratificación del contrato de subvención celebrado entre la Unión Europea y la Municipalidad de Córdoba. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2021). Ordenanza Municipal N° 13.227/2021. Creación del Registro Único de Transportistas de Residuos de la Ciudad de Córdoba (RUTCOR). Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**
- **Municipalidad de Córdoba (2017). Ordenanza Municipal N° 12.648/2017. Marco Regulatorio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.**

Anexo:

Aquí dejamos el Link donde se encuentran las entrevistas
<https://docs.google.com/document/d/1KfTfsLkMXmR1agVngiTTUoGOaZI2LOFI1mMLg74beCg/edit?tab=t.0>

Matriz de datos ad hoc:

<u>DIMENSIÓN</u>	<u>CONCEPTO</u>	<u>INDICADORES</u>
<p><i>Describir la política ambiental de la Ciudad de Córdoba</i></p>	<p><i>Capacidad de ejecución de políticas públicas</i></p>	<p><i>“Políticas públicas y proyectos especiales”</i></p>
<p><i>Actores claves intervinientes</i></p>	<p><i>Coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos.</i></p>	<p><i>“Relación con organizaciones sociales y económicas”</i></p>
<p><i>Identificar componentes de capacidad estatal que la Municipalidad de la ciudad de Córdoba posee para la prestación de servicios medioambientales de acuerdo a lo que plantea Bertranou, específicamente a la dimensión de “capital de acción interinstitucional”.</i></p>	<p><i>Comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones</i></p>	<p><i>“Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional. Instituciones colectivas de consulta o toma de decisiones. Acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta. Trayectorias y experiencias pasadas de acción conjunta.”</i></p>