



Facultad de Derecho y
Ciencias Sociales
Universidad
Nacional
de Córdoba



1613 - 2013
400
AÑOS



Sociedad
Argentina de
Sociología
Jurídica

**XIV CONGRESO NACIONAL Y IV LATINOAMERICANO DE
SOCIOLOGÍA JURÍDICA**
***“Conflictos sociales y confrontaciones de derechos en América
Latina”.***

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba
– Sociedad Argentina de Sociología Jurídica

Córdoba, Argentina, 17 al 19 de octubre de 2013

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES EN ARGENTINA:
APROXIMACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS**

Marta Juliá

abmsjulia@hotmail.com

María Carolina Ulla

abmculla@gmail.com

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS). Instituto Superior de Estudios
Ambientales (ISEA). Universidad Nacional de Córdoba.

Comisión N° 8: Estado, políticas públicas y derecho

Resumen:

En el marco del desarrollo actual de las políticas públicas en materia ambiental en Argentina abordamos algunas aproximaciones teóricas y metodológicas, sus principales problemas y desafíos que permitan profundizar y debatir acerca de los mecanismos jurídicos e institucionales a través de los cuales se implementan las políticas.

El nuevo orden jurídico, político e institucional planteado a partir de la reforma constitucional y el proceso desarrollado hasta la actualidad definen un conjunto de problemáticas ambientales sobre las cuales se ha legislado y gestionado que permiten analizar la formulación de políticas realizadas y la ejecución alcanzada. Centrándonos en las temáticas del bosque nativo como política pública de mayor desarrollo en el territorio pretendemos destacar los problemas conceptuales que aún se encuentran indefinidos en el sistema jurídico acerca del contenido y alcance de las leyes de presupuestos mínimos y los inconvenientes y contradicciones en su ejecución. Todo ello nos permite reflexionar y debatir sobre los requerimientos centrales para su implementación y los conflictos que emergen en la ejecución de las políticas ambientales.

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos presentar para reflexionar y debatir diferentes aproximaciones conceptuales y metodologías sobre las políticas públicas ambientales, cuya mirada se realiza desde la línea de investigación que venimos desarrollando, la que plantea una perspectiva ambiental del derecho, lo que implica no centrarnos en lo normativo sino en el contexto jurídico, político e institucional donde los marcos normativos ambientales se conforman.

En primer término vamos a realizar una aproximación conceptual a las políticas ambientales y los principales conceptos asociados que provienen de los estudios de gestión ambiental para visualizar algunas modalidades de su estudio.

En segundo lugar enunciamos distintas conceptualización de políticas públicas y políticas ambientales realizada por diferentes autores de diversos campos de conocimiento y sus principales referencias.

En tercer lugar destacamos los principales instrumentos para la formulación y ejecución de las políticas ambientales desde las gestiones gubernamentales resaltando algunos aspectos institucionales a tener en cuenta como problemas.

A modo de ejemplo nos aproximarnos a una política pública ambiental en Argentina, relativamente reciente como es la del Ordenamiento territorial del bosque nativo, donde se puede observar el proceso y los principales problemas detectados hasta el momento.

Aproximaciones conceptuales a las políticas ambientales:

En los estudios de los problemas ambientales uno de los primeros conceptos que nos aproxima a las políticas ambientales es el de gestión ambiental¹. El concepto de gestión ambiental es definido como la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del estado, por lo que dimensión ambiental y gestión ambiental son temas que están íntimamente ligados. Así, de acuerdo a como se incorpora la dimensión ambiental en la estructura de un estado, se determinará el tipo de gestión pública que se realice.

¹ JULIA, Marta S (2004). Tesis Doctoral, La Gestión Ambiental del Río Suquia en el trayecto urbano de la Ciudad de Córdoba, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.

En la mayoría de los países se estudiaron las gestiones, las modalidades en que los estados asumieron y atendieron los diferentes problemas vinculados al ambiente observando en sus comienzos sus diseños y las principales normativas que acompañaban su implementación.

Para comprender su alcance y significado consideramos que la gestión ambiental cuenta con tres componentes: la política, el derecho y la administración ambiental.² Esta gestión depende, en cierta medida, del marco jurídico existente en el país, de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación de estado y de los instrumentos utilizados para materializar la gestión. La gestión en general hace referencia a un hacer y comprende un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales para desarrollar este hacer.

Podemos afirmar que la política en si misma no se valorizó sino como parte de la gestión, la mayoría de los autores no resalta la trascendencia de la política como instrumento central del estado para asumir y resolver los problemas de las sociedades.

Por política ambiental se entiende *“el conjunto de las acciones que se diseñan para alcanzar una ordenación del medio ambiente”* (Brañes Ballesteros, 1991, p. 39); por lo tanto, toda gestión implica la manifestación de una política ambiental determinada. La que puede estar explicitada o no en normas, programas o acciones.

Es por ello que a la legislación ambiental, se la define, como uno de los métodos para la formulación de la política ambiental e instrumento de ejecución de la misma. Se puede explicitar la política ambiental en la legislación ambiental formulada o en las normas que posibilitan su ejecución.

Si se parte de considerar al derecho como una técnica social que procura inducir a los individuos a que observen determinada conducta, éstas características le confieren al derecho atributos especiales y lo *“hacen especialmente válido para la definición de la política ambiental y el establecimiento de mecanismos para su aplicación”* (Brañes Ballesteros, 1991, p. 39).

Quienes estudian la gestión ambiental comienzan a profundizar en sus componentes y en su significado. En este sentido, se considera que:

“[...] el diseño, la formalización y puesta en marcha de un modelo de desarrollo es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, significa repensar un proyecto

2 Panorama Descrito por Brañes Ballesteros (1991) Sobre América Latina y El Caribe.

de país, los procedimientos para alcanzar objetivos y metas, la normatividad jurídica que lo regule y el rol, estructura y grado de intervención y estilo de gestión que le corresponde al estado.” (Koolen, 1986)

Cuando se incorpora la gestión ambiental en las funciones del estado, se observa la importancia del marco político administrativo.

El desarrollo del concepto de gestión ambiental, su definición y alcance ha sido trabajado por algunos autores y las referencias centrales nos conducen al trabajo de Brañes, quien define “La gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales. En consecuencia la gestión comprende no solo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo” (Brañes, 2000: 117).

Las políticas públicas se formulan y ejecutan, en muchos casos, desde la administración pública, desde la organización del estado en cada sector, es el ámbito desde el cual se establecen las acciones que se van a desarrollar para abordar los diferentes problemas que enfrenta.

En el análisis realizado por Brañes menciona que “A partir de 1972, se inició por doquier un proceso de institucionalización de la gestión ambiental, o de cambios donde existía este tipo de gestión, que trajo consigo importantes modificaciones en las políticas públicas y en los propios sistemas jurídicos” (Brañes, 2001: 11).

Lo que nos muestra que la institucionalización de la gestión ambiental es un elemento central para instalar la temática ambiental y para que empiecen a formularse y ejecutarse políticas ambientales en cada sistema jurídico político.

Hasta aquí destacamos los principales conceptos desarrollados para comprender y profundizar en la gestión ambiental y las políticas desde la teoría ambiental.

Las políticas públicas y las políticas ambientales

Los estudios sobre las políticas públicas nos permitieron conocer el marco desde el cual algunos autores estudian las políticas y tratar de realizar similares aproximaciones teóricas en el caso de las cuestiones ambientales.

Al hacer referencia a la naturaleza de las políticas públicas se dice que “En una primera aproximación, la importancia de las políticas públicas radica en su capacidad para dar cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señala en concreto a quienes se orienta la acción gubernamental y a quienes no y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad” (Medellín Torres, 2004: 16).

Las políticas públicas forman parte de la agenda gubernamental y se destaca que “El contenido de la agenda pública en cada período es así el espejo de los factores esbozados más arriba y se convierte así en el elemento clave para analizar la gobernabilidad. Pero la agenda pública es un hecho político que, al igual que todos los fenómenos históricos, rara vez se presenta meridianamente clara, sino que suele tener una considerable dosis de ambigüedad. Por eso su contenido debe ser permanentemente interpretado o reconstruido (Tomassini, 1999: 25).

En este marco y siguiendo a Peters entendemos por políticas públicas al “conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.” En definitiva: “... que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva” (Pérez Sánchez, 2005: 53).

Entre las definiciones clásicas generales se considera un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad en un espacio geográfico determinado y las críticas hacen referencia a que “esta definición como plan de acción gubernamental no nos permite ver cuándo, no porque empezó ese plan de acción gubernamental, ni deja ver su contenido esencial, ni cuáles son los actores que participaron en su elaboración, ni hacia donde se dirige, es decir no nos permite ver el grado público de la política” (Cuervo Restrepo, 2007: 75).

En los estudios sobre la temática se dice que “las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y para crear actividades e investigación científica que ahora están más al tanto del contexto político dentro del cual se desenvuelven” (Roth, 2007: 63).

Entre otros aspectos es importante reconocer que “Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno” (Medellín Torres, 2004:8).

En este marco y siguiendo a Peters entendemos por políticas públicas al “conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.” En definitiva: “... que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva.” (Peters, 1975:3)

En materia ambiental se observan cambios jurídicos importantes en las últimas décadas y coincidimos en que “respecto del cambio del derecho cabe señalar que las presiones de lo social sobre lo jurídico rara vez son directas actuando solo a través del filtro de la cultura jurídica o de lo que Arnaud denomina lo “infra jurídico” (Borrero Navia, 2001: 38).

Hemos destacado que los contextos son relevantes a la hora del análisis jurídico ambiental y van moldeando la cultura jurídica a la que alude Borrero Navia con la influencia de las diferentes percepciones sobre los problemas, la difusión y el impacto que producen en la sociedad estas temáticas.

Nos interesa resaltar especialmente la importancia del estudio del Estado tanto como gestor y como principal actor en el diseño y ejecución de las políticas públicas en general y de las ambientales en particular. Hoy no podemos comprender los problemas ambientales sin observar y profundizar en el Estado, su gestión y organización actual.

El sistema jurídico político con su tres niveles de gobierno permite indagar en cada uno el proceso de formulación de las políticas ambientales, presentando especial interés el nivel

nacional y el de los gobiernos provinciales. Es en este contexto que vamos a aproximarnos a las distintas modalidades en que se han ido formulando las políticas ambientales en el país.

Los principales instrumentos para desarrollar políticas

Estas políticas ambientales son llevadas adelante mediante diferentes instrumentos, los que distinguimos en dos grandes grupos de mecanismos:

-Mecanismos jurídicos (normas jurídicas en sentido amplio) que, como recurso estatal exclusivo, están destinados a establecer específicos sistemas de gestión ambiental según cada temática, a fijar prohibiciones y sanciones, a objetivar marcos normativos ambientales generales (leyes generales de ambiente), a crear instrumentos de gestión, registros de datos, etcétera.

- Mecanismos institucionales, por otro lado, donde encontramos: modelos institucionales jerárquico-organizacionales elegidos como autoridad de aplicación de la política formulada o a formular, e infraestructura humana y material sobre la que descansa la implementación, de acuerdo a los recursos financieros asignados.

Cuando observamos la formulación de las políticas públicas se acuerda en que “el estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública el estado decide sobre el uso de uno, otro o varios de estos instrumentos para su implementación” (Roth, 2007: 44).

Ante el catálogo de instrumentos de intervención la selección y el diseño de la política constituyen, en sí mismas, una expresión de la decisión del gestor sobre la política a desarrollar. Aquí es donde se empieza a observar el Estado, su presencia, fortalezas y debilidades, etc.

La política como variable objeto de análisis permite el estudio de un conjunto de dimensiones que para el estudio de la problemática ambiental son centrales para comprender el contexto político, institucional y jurídico en que se manifiestan los problemas objeto de estudio.

La política ambiental se la puede ubicar, mencionada entre sus áreas claves (medioambiente) entre las políticas públicas que “conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de las políticas públicas. Es en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional”. (Parsons, 2007:65).

La definición de la política ambiental en tanto concepto que integra la formulación de políticas públicas nos lleva a profundizar en la interpretación que realizan los autores que trabajan con estos conceptos y la visión de la política ambiental que utilizan.

Para Brañes la política ambiental es el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente y cuando analiza los métodos para la formulación de la política ambiental dice que “el régimen de los métodos para la política ambiental del estado hay que buscarlo en el sistema jurídico estatal, que en principio nos debe decir quien o quienes formulan la política ambiental y como se formula así como sus alcances” (Brañes, 2000: 177).

Para Acuña “los objetivos ambientales y los objetivos de política ambiental implícitos en la norma están, también, orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio-país determinado, lo que es un objetivo central de la administración del Estado” (Acuña, 2008).

Para Rodríguez-Becerra “Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular” (Rodríguez-Becerra et al., 2002: 81).

De tal modo, es posible identificar diferentes grupos de análisis de políticas públicas ambientales que, respondiendo a diferentes supuestos epistemológicos llevan adelante estudios con resultados y propuestas diferentes. Así, podemos señalar tres grandes grupos: el de la gestión económico-técnica de los problemas ambientales, el del enfoque de derechos, el de los estudios interpretativos de políticas (Foa Torres, 2012).

En nuestro sistema jurídico político e institucional el punto de partida para la definición de la política ambiental en Argentina la encontramos, en primer término, en la reforma constitucional de 1994, como la primera formulación política al establecer el significado de distintos aspectos de la temática así por ejemplo: lo que se entiende por ambiente en el

sistema jurídico argentino, quienes legislan, quienes ejecutan y gestionan en material ambiental y cuáles son las responsabilidades de las autoridades sobre el tema.

El contenido y los alcances de lo definido en el art.41 de la CN ha sido ampliamente tratado por los doctrinarios y especialistas en el tema otorgándoles un peso específico a cada concepto incorporado y a las modificaciones operadas en el sistema jurídico político e institucional desde la reforma a la actualidad. En algunos casos demandando su regulación, la precisión en algunas materias y debatiendo los significados de la formulación normativa de la política nacional como por ejemplo frente a la sanción de las leyes de presupuestos mínimos.

En este aspecto hablamos de un nuevo orden jurídico ambiental en Argentina, entendido como proceso que viene desarrollándose desde la inserción de la cláusula ambiental en la Constitución Nacional. (Juliá, 2013)

La Institucionalidad ambiental en Argentina

Según lo expuesto por Brañes³ la gestión cuando se refiere al ambiente, responderá a pautas expresadas a través de “políticas ambientales”, las que a su vez serán parte de una serie de “políticas mayores” según se trate de una gestión pública o privada y según el nivel en el que nos encontremos (empresa, municipio, etc.). Tales políticas⁴ deben ser llevadas a cabo en el marco de una organización o “administración” y en el estricto corset de una regulación o normativa que se revelará tanto en lo local como en lo nacional e internacional.

Para un análisis de la gestión ambiental que se realiza desde el ámbito público consideramos que “La gestión ambiental debe estar comprendida en el marco del proceso

³ BRAÑES, R. "La incorporación de la gestión ambiental en la función municipal en América Latina y las relaciones de los municipios con los demás niveles de gobierno". En Anales I del Tercer Simposio Iberoamericano sobre Ambiente y Municipio, vol. I. Buenos Aires. 1988.

⁴ Sobre el tema de política ambiental local puede consultarse: CIEDLA, “La Protección del Medio Ambiente, Conceptos y Políticas”. Editorial J. Thesing y W. Hofmeister, Buenos Aires, 1997.

de desarrollo histórico, demográfico, social, cultural, político y económico de nuestros países, con todas sus peculiaridades, diversidad, potencialidades y limitaciones”.⁵

Creado el espacio, institucionalizado y regulado da lugar a la tarea propia del sector que conforma lo que denominamos “administración ambiental” la que incluye las distintas responsabilidades que tiene a cargo tales como: implementar las políticas ambientales fijadas, cumplir los objetivos, desarrollar programas y acciones, fiscalizar, controlar y realizar todas las actividades que como autoridad de aplicación de las leyes le correspondan.

Establecida la gestión ambiental gubernamental produce un impacto directo en el derecho ya que demanda la implementación de la política y el diseño del marco normativo necesario para que la gestión pueda llevarse a cabo.

En el marco de las políticas públicas que se desarrollan en materia ambiental, se hace referencia a la necesidad de implementar y contar con espacios de articulación y coordinación adecuados, ya que en numerosas ocasiones el desarrollo de una política determinada se encuentra con los obstáculos propios de una administración compartimentada. Situación que puede observarse en las distintas temáticas, no es sólo observable en el tema ambiental.

Las tareas de coordinación y formulación de políticas no se tenían en cuenta en el marco de las políticas de la economía de mercado, ya que se suponía la no necesidad de la regulación coordinada del Estado en espacios librados a las reglas de mercado. Sin embargo, en los últimos tiempos han vuelto a adquirir entidad conceptual en los espacios de gestión pública.

Hay un conjunto de factores que se consideran críticos en la gestión ambiental y que han sido señalado en disantos estudios, de los cuales en cada trabajo sobre gestión según su enfoque se hace hincapié, así por ejemplo, “se han seleccionado: el marco legal, los actores de la gestión ambiental, las políticas, los instrumentos de la política y los planes, la

⁵ CRONEMBOLD BELLO, R. “La experiencia en Bolivia (1992 – 2002) a 10 años de la vigencia de la ley del medio ambiente”. En: IERA Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. FARN. 2002. P.6

integración –coordinación de la gestión ambiental, la descentralización, la participación y los recursos económicos”.⁶

Al efecto de examinar y describir una gestión es necesario tomar en cuenta algunos requerimientos básicos que permitan desarrollar por parte de los actores gubernamentales, entre los que destacamos los siguientes:

- 1) La formulación de una política ambiental.
- 2) La definición del espacio institucional en materia ambiental.
- 3) El reconocimiento del marco legal ambiental para la gestión.
- 4) La administración ambiental. El control y la fiscalización.
- 5) La capacidad para trabajar en la problemática ambiental.

Formulación de una política ambiental.

La formulación de una políticas ambiental por parte de los actores gubernamentales puede estar explicitada o no, muchas jurisdicciones cuentan con referencias en sus constituciones, en leyes generales de ambiente o en las leyes de creación de sus instituciones, donde se observa cuáles son los objetivos a cumplir, las misiones y funciones y en algunos caso hasta la definición de la política a seguir.

El espacio institucional asignado dentro de la estructura del Estado que se trate, está asociado a otras variables a tener en cuenta como el presupuesto con que cuenta, a la jerarquía que tiene en la organización, a la posibilidad de incorporar la dimensión ambiental en las decisiones gubernamentales en forma integral, a la voluntad de ejecutar la política.

En las distintas jurisdicciones se puede decir que existe una política ambiental, que puede estar explicitado o no, en tanto existen una modalidad e atender y resolver los conflictos ambiental por parte del gobierno que se trate y esta política que se manifiesta como una forma de atender y resolver los problemas ambientales de un lugar es uno de los indicadores que permitirán conocer y evaluar la gestión ambiental en un momento determinando.

⁶ RODRIGUEZ-BECERRA, M y Espinoza, G. op.cit. p.8.

Desde una perspectiva jurídica ambiental, la política ambiental es un indicador trascendente que tiene incidencia en los demás elementos de la gestión (el derecho y la administración ambiental) y debe considerarse el impacto en el marco normativo y administrativo de cada gestión objeto de análisis.

Al mismo tiempo, y hemos señalado en otro lugar⁷, tanto los estudios jurídicos ambientales de tenor dogmático, como los análisis de políticas ambientales, inscriptos en la ciencia política, no son terrenos o campos académicos totalmente seguros para la enunciación de tales o cuales valoraciones acerca de normas y políticas. En el caso de los estudios jurídicos, si bien el jurista dogmático tiene a visualizarse como un simple interprete técnico de términos y conceptos legales, el terreno ambiental la adopción y la acumulación de esas interpretaciones y opiniones coayudaban al establecimiento de criterios específicos para la formulación e implementación de políticas.⁸

Por otro lado, el campo de los estudios de las políticas públicas ambientales está habitado por un amplísimo espectro de enfoques que van desde los técnicos económicos, que promueven el desarrollo de instrumentos económicos de gestión ambiental, pasando por la perspectiva de los derechos de que suele proponer la instalación y el fortalecimiento de instancias que garanticen el cumplimiento de la legislación ambiental, hasta enfoque críticos y de cuño marxistas que intentan análisis al derecho y la política ambiental en el contexto económico y políticos mundial en el que se desenvuelven.⁹

El análisis jurídico requiere un análisis minucioso de los contextos y de la formulación y la ejecución de las políticas ambientales, sin el cual las normas representan más que instrumentos aislados que no permiten su real comprensión.

Los diferentes estudios sobre las políticas públicas, en distintos lugares y desde múltiples disciplinas permiten afirmar que “cada país, cada estado, cada sociedad e incluso cada

⁷ Juliá, Marta- Foa Torres, “Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo Jurídico”, Revista Perspectiva en Políticas Públicas, año I, N° 2 Universidad Nacional de Lanús, Lanús Enero/ Junio 2012.

⁸ Juliá, Marta- Foa Torres, “Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo Jurídico”, Revista Perspectiva en Políticas Públicas, año I, N° 2 Universidad Nacional de Lanús, Lanús Enero/ Junio 2012.

⁹ Jorge Foa Torres, “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales, Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. Pensamiento plural N° 9, Pelotas, 2012.

territorio tienen un referencial de política distinto que es necesario desentrañar y hacer visible en el momento de la formulación de las políticas” (Idem, 78).

En el proceso de las políticas públicas se destacan dos cuerpos de investigación “el primero se asocia con la tipología de las políticas públicas y el segundo con las funciones gubernamentales que desempeñan los gobiernos en materia política” y agrega la autora que “otras definiciones más predominantes dentro del enfoque caracterizan al proceso de políticas como un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas” (Montesinos, 2007: 326-7).

A ello se agrega, por parte del mismo autor citado en el párrafo anterior, que el análisis exige la comprensión del contexto histórico, legal, antropológico y geográfico de las políticas públicas (Cf. Roth). A lo que podríamos sumar los diferentes contextos que desde la visión o perspectiva de análisis que cada investigador realiza aparezcan como relevantes para la comprensión y profundización de la política pública seleccionada.

En el conjunto de instrumentos con que cuenta el estado para diseñar una política y definir su decisión de actuar ante un problema público, se encuentra la formulación normativa de la política pública, que es un aspecto poco indagado en general de las políticas públicas.

Probablemente se da por sentado que existe una formulación normativa de las políticas públicas, que el estado utiliza en forma habitual, que no se analiza por qué se considera existente, como marco normativo que el estado tiene y lo contiene.

Las formulaciones de políticas en las constituciones, por ejemplo, va a adquirir un significado por la propia jerarquía constitucional, las grandes definiciones de las políticas públicas en las reformas constitucionales suponen un consenso político de priorizar determinados problemas sobre otros, que ya se han discutido tanto en el proceso de determinar la necesidad de reforma, al incluir las temáticas objeto de modificación e incorporación y en el seno mismo de la convención constituyente.

Se incluyen nuevos preceptos en las constituciones políticas de las diferentes jurisdicciones, donde es importante considerar que “estos preceptos constitucionales enuncian el marco general de la política ambiental, así como las facultades y responsabilidades de las entidades administrativas en materia ambiental” (Borrero Navia, op. cit.: 55).

El ejemplo de la formulación de la política pública ambiental de ordenamiento territorial del bosque nativo en Argentina

Los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas en materia ambiental conforman un nuevo escenario para el estudio y profundización, donde las políticas, las instituciones ambientales, los instrumentos técnicos y normativos establecen desafíos tanto en la aplicación de normas como en el control y fiscalización de su cumplimiento.

El dictado de la ley 26.331 ha permitido observar el proceso de formulación y parte de la ejecución de una verdadera política pública de protección del bosque nativo. Configuró la formulación de una política pública en materia de bosque nativo de gran relevancia ambiental para el territorio argentino. Las consecuencias de la aplicación de la política se van percibiendo en diversos actores gubernamentales, en áreas de la administración ambientales o no, en los actores sociales locales y en especial en los actores de las áreas rurales que cuenta con bosques nativos en distintos estados de conservación.

Representa una formulación normativa a través de normas de presupuestos mínimos lo que implica la utilización de esta herramienta incorporada en la reforma del 94 y que están impactando paulatinamente en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina.

Las maneras en que se implementa la ley en cada provincia responden a múltiples situaciones de contexto que se deben considerar en el análisis. Uno de ellos es el marco jurídico político e institucional en el que se llevan a cabo los controles y fiscalizaciones, los procesos participativos y la discusión legislativa para ejecutar las obligaciones impuestas por la ley 26.331 donde podemos observar, especialmente en el tiempo que demandan, que están condicionando fuertemente cada uno de los procesos.

Resaltamos el impacto sobre las instituciones (sean de tipo ambiental u otra área designadas) que tienen a cargo la ejecución de la política pública en materia de bosque nativo. Las denominadas Autoridades de Aplicación de la ley son, en definitiva, quienes reciben impactos en el área gubernamental por tener que realizar un conjunto de actividades jurídicas e institucionales en la implementación de la política.

Los impactos que reciben las autoridades de aplicación de las normas los podemos diferenciar en a) normativos b) institucionales c) políticos y administrativos.

Los impactos de tipo normativos se inician con la formulación de la política, con la adaptación de la normativa vigente a los presupuestos mínimos de protección del bosque nativo, con la correspondiente revisión y análisis normativo en la jurisdicción y luego con la elaboración de nuevas normas para la ejecución de la política (designación de la autoridad de aplicación, ley provincial de ordenamiento territorial de bosque nativo, entre otras).

Los impactos de tipo institucionales recaen en el área designada para ejecutar la política que debe planificar, organizar y ejecutar actividades técnicas, jurídicas, políticas e institucionales para cumplir con las actividades que establece la ley. Las tareas de ordenamiento del territorio suponen el diagnóstico actualizado del estado de conservación de los bosques nativos, el relevamiento de los permisos, actividades, aprovechamientos que se realizan en el territorio, la constatación en terreno del estado de situación, la elaboración de mapas teniendo en cuenta regiones, características que son propias de cada provincia hasta la formulación de una base técnica para el ordenamiento. La organización del proceso participativo, la interacción con las áreas gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, entre otras actividades.

Los impactos políticos están vinculados a la autoridad que desarrolla y ejecuta la política por tanto es el sector con quien se discute, debate, reclama, la política sobre protección de los bosques nativos. Asimismo debe asumir las contradicciones entre la política formulada a nivel nacional y la política provincial de ejecutarla en el territorio.

Como impactos administrativos se pueden observar los requerimientos de recursos materiales y humanos para la planificación y ejecución de las tareas del ordenamiento por una parte y de la fiscalización y el control por otras.

Por último, la ejecución de este tipo de políticas genera permanentes impactos en los diferentes actores que alcanzan, muchos de los cuales se convierten en verdaderos conflictos socio-ambientales o reavivan conflictos ya existentes acerca de los límites y restricciones a las actividades individuales frente al interés público.

La trascendencia actual que ha alcanzado la crisis ambiental lleva a veces a una interpretación forzada de todo conflicto como conflicto ambiental. Sin embargo, es necesario destacar que, si bien la mayor parte de los conflictos ambientales actuales en

nuestro país tienen fuertes componentes sociales, no todos los conflictos sociales tienen un fuerte componente ambiental (Wagner, 2010)

Según Wagner, es posible advertir, un uso despectivo del término (“activistas”, “piqueteros verdes”, “eco-terroristas”, “fundamentalistas”, entre otros calificativos), desde ciertos sectores principalmente, los vinculados a los emprendimientos cuestionados por los denominados ambientalistas o ecologistas, y algunos medios de comunicación masivos-, tergiversando de esta manera, su caracterización e impidiendo conocer en profundidad la complejidad de sus demandas. Por lo tanto, la autora sostiene, que la primacía en el imaginario social de lo ambiental ligado al ambientalismo “naturalista” o “ecoeiciente”, ha sido aprovechada en la actualidad para invisibilizar los contenidos sociales de la protesta ambiental. Por esta razón, durante todo el ensayo, se utilizó la denominación “socioambiental”, porque se busca enfatizar el hecho de que su causa va mucho más allá de una reivindicación estrictamente preservacionista de una “naturaleza prístina” o remediadora de la naturaleza.

Por otra parte, esta misma “hegemonía” de lo ambiental ligado a la defensa de una naturaleza de la que el hombre y sus problemáticas no forman parte, o la negación de incorporar al debate algunos aspectos cuestionados por estos movimientos, o de una gestión ambiental que permite solucionar técnicamente cualquier impacto generado en el ambiente, ha dificultado la articulación de aquellos denominados “ambientalistas” con otras organizaciones sociales y políticas que históricamente denuncian las desigualdades sociales imperantes en nuestras sociedades.

Ante este avasallamiento, algunos sectores de la población se organizan, y allí es donde la noción de “poder popular” se pone en práctica, entendido como el proceso a través del cual los lugares de vida (de trabajo, de estudio, de recreación) se transmutan en célula constituyente de un “poder social alternativo y liberador”, que permite avanzar en la consolidación de un campo contra-hegemónico (Acha, 2007). Según este autor, este modo popular de intervención política, se fundamenta en la necesidad de articular lo político con lo social, de pensar y hacer política con un fundamento social, por lo que tiende a develar la politicidad de los conflictos, incluso de los cotidianos. Vistos desde esta perspectiva, las diversas asambleas socioambientales a lo largo del país, constituyen nuevos espacios de

construcción de “poder popular” (Stornini, 2008) aunque desde las empresas, el gobierno y los medios de comunicación masivos, se invisibilice este aspecto del conflicto.

El conflicto es parte de la política y es un elemento central en el análisis de los problemas ambientales, hoy estado, política y conflicto son tres conceptos que no se puede disociar para el estudio de los problemas ambientales.

Bibliografía:

ACUÑA, G. (2008) “La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública¹”, CEPAL V Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales para América Latina y el Caribe del PNUMA, Asunción.

ACHA, Omar (2007) et al., Reflexiones sobre el poder popular, Editorial El Colectivo, Buenos Aires.

AZUELA, A. Y MUSSETTA, P. (2009) “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales entre áreas naturales protegidas de México”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmas (en prensa).

BORRERO NAVIA J.M. “Derecho Ambiental y cultura legal en América Latina”, en LEEF, E. (Coord) *Justicia Ambiental*, PNUMA-UNAM, 2001, p. 38.

BRAÑES R. (2001), *Informe sobre desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano*, PNUMA, oficina regional para América Latina, México.

_____ (2001) *El desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río 1992)*, PNUMA.

_____ (1994) “La formación del derecho ambiental a nivel universitario”. *Ciencias Sociales y formación ambiental*. Barcelona: Gedisa, p. 287-321.

_____ (1991) *Aspectos Institucionales y Jurídicos del medio ambiente, incluido la participación de organizaciones no gubernamentales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1991.

_____ (1988) “La política nacional del ambiente y su marco jurídico institucional en América Latina”. *Ambiente y Recursos Naturales*, Vol. V, N°3, julio-septiembre, Buenos Aires: La Ley.

_____ (1986) “La incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo”. *La dimensión ambiental en la Planificación del Desarrollo*. CEPAL-ILPES-PNUMA. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p. 91-106.

_____ (1986) “Derecho Ambiental y manejo integrado de los recursos naturales” *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI, p. 363-393.

CÁCERES NIETO Enrique. (2001). “Institucionalismo jurídico y constructivismo social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XXXIV, n° 100. Enero-Abril de 2001. p. 30. En la web en: (20/09/08).

CUERVO RESTREPO, Jorge Iván. (2007) “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)”, en: *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 65-95.

FOA TORRES, Jorge. (2011). “Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un análisis discursivo y de crítica a la ideología de las políticas”. En: *Pensamento Plural*, n° 9, pp. 98-129. En la web: <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/09/78-265-1.pdf>

JAQUENOD DE ZSOGON, Silvia (2008) *Derecho Ambiental. Sistemas Naturales y Jurídicos*. Dickinson, Madrid.

JULIÁ Marta .S.(2013), El complejo camino de la formulación a la ejecución de políticas ambientales en la Argentina. *Revista de Derecho Ambiental* N° 34. P 177-187. Abril/ Junio.

_____ (2013) *Formulación de Políticas Públicas Ambientales. El caso de “Aguas”, “Bosque Nativo” y “Residuos Peligrosos”*. P 34-53. Abril.

_____ (2011) “Los Modelos Institucionales En La Gestión De Los Recursos Hídricos” (en: prensa), Cuaderno de Derecho Ambiental de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

_____ (2010) “Aproximación a la institucionalización ambiental” Anuario XII Edición homenaje a los 25 años del CIJS (1985-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, La ley, pp.57-70.

_____ (2010) “Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina”, Revista Luna Azul, Universidad de Caldas, Colombia.

_____ (2010) “La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación”. Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 6, n° 6, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 169-184).

_____, DEL CAMPO, Cristina y FOA TORRES, Jorge (2009) *La institucionalización ambiental en Argentina*. Lerner, Córdoba.

_____ (2008) “El abordaje jurídicos de problemas ambientales” Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

_____ (2008) “Las investigaciones jurídicas en materia ambiental: reflexiones metodológicas” Instituto de Derecho Ambiental de la Academia Nacional de Derecho. 2008. Disponible en página web de la Academia el Libro correspondiente a la Jornada de Reflexión 2008. www.acaderc.org.ar(Sección Derecho Ambiental).

_____ (2005) “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, Lexis Nexis, Revista de Derecho Ambiental, N°1, enero-marzo.

KAUFFER, Michel E.F. (2002) “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en: *Ecofronteras*, No. 16. Ciudad de México, pp. 2-5.

KOOLEN, R (1986) “La organización institucional del estado en relación a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo” *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, CEPAL/ILPES/ PNUMAS, p. 47-88.

- MARTÍN MATEO R. (1992), *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid.
- MEDELLÍN, TORRES, N. (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. *Serie Políticas Sociales*, n° 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- MONTESINOS, E. (2007). “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”. Cuaderno de Administración. En-jun, año/vol 20, número33, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- MORÁN, A. (1998) Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 5, n° 12, 1998.
- NONNA S. (2008) *Presupuestos mínimos de protección ambiental*, Estudio, Buenos Aires, 2008.
- PARSONS, W. (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.
- PEREZ SANCHEZ Margarita. (2005). *Análisis de políticas públicas*. Universidad de Granada; Granada.
- RODRIGUEZ BECERRA, M, Espinoza., WILK D (2002), *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales practicas*; Washington, BID, División de Medio Ambiente.
- ROTH A. N. (2009). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Aurora, séptima edición, Bogotá.
- _____ (2007). “Enfoques y teorías para el análisis de las política públicas, cambio de la acción pública y transformación del estado”. En: *Ensayo sobre políticas*.
- SANCHEZ, Margarita (2005) *Análisis de políticas públicas*, Univ. de Granada. Granad, 2005.
- TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. BID, Washington.
- ZEBALLOS DE SISTO M. C. (1994) *Dos décadas de legislación ambiental en Argentina*, Ed. A-Z.

WAGNER, Lucrecia Soledad (2010), *Movimientos socioambientales y evaluación de impacto ambiental: el desafío de horizontalizar la toma de decisiones*. Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales.

WAGNER, Lucrecia Soledad (2010) Tesis Doctoral, Problemas Ambientales y Conflicto Social en Argentina. Movimiento socioambiental en Mendoza, La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI.