

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

Los casos de “Agua”, “Bosque Nativo” y “Residuos Peligrosos”

PRÓLOGO

Marta Juliá

El presente trabajo tiene por objeto aproximarnos, en su caracterización más general, a la formulación de las políticas ambientales en Argentina, de tal manera que permita desentrañar diferentes aspectos de la temática considerada y que permite construir el marco desde el cual profundizar en distintas políticas públicas ambientales: la referida a los bosques nativos, la de los residuos peligrosos y las vinculadas a los recursos hídricos¹.

La formulación de las políticas contiene conceptos, términos y significados que se han asociado cuyo contenido es una construcción teórica conformada a través del tiempo, desde disciplinas, perspectivas y visiones diferentes. Existe importante bibliografía sobre el tema donde seleccionar los enfoques mas adecuados a los objetivos de trabajo que uno se propone en la problemática.

Los autores han desarrollado los conceptos que integran la formulación de las políticas desde distintas visiones y perspectivas, incluso con alcances diferentes, y en muchos casos no se explicitan los puntos de partida, los lugares desde donde se desarrollan las perspectivas de análisis, situación que nos parece interesante mostrar en forma previa a la temática en sí misma.

Para la comprensión y caracterización de la formulación de las políticas partimos desde el significado literal de los términos que conforman el concepto de la formulación de políticas y las acepciones que tienen, hasta la construcción que realizan los autores que lo utilizan desde las distintas disciplinas o áreas de conocimiento.

La formulación de las políticas ambientales tiene sus propias particularidades, ya sea por su desarrollo histórico reciente en cuanto a la percepción de los problemas ambientales, tal cual los definimos en la actualidad, o por la diversidad de temáticas

¹ El presente trabajo es parte del proyecto de investigación sobre “Formulación de políticas públicas en Argentina” subsidiado por SECYT categoría A 2010-2011.

que involucra, o las modalidades con las que se han formulado las políticas. Todo ello, es parte del objetivo que nos planteamos indagar en el trabajo.

Los primeros interrogantes acerca de la formulación de las políticas ambientales en Argentina hacen referencia a: sobre qué y cómo se formulan las políticas, qué importancia tiene conocer y profundizar en esta etapa del proceso de las políticas ambientales.

Ante la construcción de significado de la formulación de las políticas, en especial de las políticas públicas que nos interesa abordar, en el primer capítulo hemos reconstruido desde los conceptos y términos, seleccionando las definiciones de algunos autores, el alcance que otorgamos en este trabajo a este concepto.

En el segundo capítulo se aborda la formulación de las políticas ambientales a partir de su principal modalidad que es la formulación normativa, su comprensión y contenido y en particular como se puede observar en el sistema jurídico argentino a partir del nuevo orden ambiental.

El tercer capítulo hace referencia a las políticas en general su conceptualización y específicamente la concepción de las políticas ambientales en las que profundizamos, a los fines de indagar en algunas de ellas, seleccionar los casos o temáticas objeto de análisis, su justificación y descripción.

Por último, los capítulos cuarto, quinto y sexto se abocan al análisis de las problemáticas específicas de aguas, bosque nativo y residuos peligrosos respectivamente.

El presente trabajo forma parte del estudio de los complejos procesos que se desarrollan desde la formulación hacia la implementación de las políticas públicas ambientales en Argentina. De tal manera, no agota su profundización sino que conforma un aporte para su análisis.

CAPITULO I

CONCEPTOS, TERMINOS y SIGNIFICADOS

Marta Juliá

La formulación de las políticas ambientales hace referencia al análisis de cómo y quiénes son los sectores encargados de la elaboración de políticas que serán ejecutadas por las gestiones gubernamentales, sobre ciertas temáticas, en momentos históricos determinados.

La construcción de conceptos y de datos referidos a la elaboración de las políticas, en la organización político-institucional de un país, relacionada con los problemas ambientales permiten identificar y conocer las acciones llevadas adelante por las estructuras estatales, en sus diferentes funciones y niveles, para abordar los conflictos ambientales en cada jurisdicción.

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).

La gestión ambiental estatal implica la formulación y ejecución de políticas plasmadas en normas y de la puesta en acción de esas normas “en estricto rigor, toda gestión ambiental supone la existencia de una política ambiental que la sobredetermina en todo momento” (Ibídem, 176). Desde allí se construyen criterios para orientar la acción pública hacia el logro, en principio, de un ambiente inclusivo del ser humano en el tiempo.

En el concepto de gestión tal como está planteado comprende la formulación y ejecución de las políticas, la legislación y la organización, ejecución e implementación administrativa de las políticas y las normas dictadas. Para abordar la formulación de las políticas ambientales en Argentina nos parece indicado tomar como punto de partida los conceptos desde los cuales se construyen los significados y la comprensión de los términos utilizados en el trabajo².

Los autores que trabajan en el proceso o ciclos de las políticas públicas (Parsons, 2007, Perez Sanchez, 2005, por ejemplo), para hacer referencia en general al tema, desarrollan una construcción conceptual a partir de diferentes términos, los que tienen un significado en el lenguaje común, uno etimológico y también un alcance cuando se lo integra con otros conceptos.

En la construcción conceptual podemos afirmar que se edifican las proposiciones tales como formulación de políticas públicas donde con su uso se van a dar por sentadas la comprensión de los términos que integran dichas proposiciones. Es por ello que nos interesa reconstruir los contenidos que componen la temática de formulación de las políticas públicas, desde los diferentes términos que la integran, con sus significados, para llegar a la comprensión que asignan los autores en sus trabajos sobre el tema.

La primera aproximación es al concepto “formular”, el interrogante sobre por qué formular, con que se designa la acción, su alcance y el significado, que tiene de particular el verbo cuando se trata de políticas, son algunas de las precisiones que es importante realizar.

El significado asignado por el diccionario a la formulación es la acción y efecto de formular, donde formular proviene de “fórmula” desde donde surgen las distintas acepciones sobre el término que destacamos a continuación:

“1. tr. Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etc.

2. tr. recetar.

² Esta decisión metodológica ha sido adoptada en nuestro proyecto anterior “La incorporación del principio precautorio en el sistema institucional ambiental en Argentina” (avalado por SECYT-UNC, 2008-2009).

3. tr. Expresar, manifestar.

4. tr. Mat. Representar mediante signos matemáticos las relaciones entre las diferentes magnitudes de un enunciado.

5. tr. Quím. Representar mediante símbolos químicos la composición de una sustancia o de las sustancias que intervienen en una reacción.³

En la primera acepción otorgada la política cuando se formula debería reducir a términos claros y precisos un mandato o proposición, en general se asevera que existe una formulación política cuando se interpreta claramente un mandato ya sea en un discurso, en una norma, en un programa o propuesta.

En la segunda y tercera acepción se acentúa sobre la modalidad que adquiere la formulación, nos parece que puede utilizarse en el alcance que damos al término en tanto en muchos casos las políticas se manifiestan como recetas de cómo abordar o encarar diversos problemas y también vienen a expresar y manifestar sobre la temática.

En la cuarta y quinta acepción que vinculan el término con determinado contexto temático como lo es la expresión en matemáticas y en químicas, nos parece interesante ya que la formulación de políticas también conforma una representación de las modalidades y las relaciones que se establecen en la política.

El significado terminológico de la palabra formular en sus distintas acepciones nos acerca al interrogante sobre ¿porqué formular, tiene trascendencia cuando nos referimos a las políticas? Y este es el objetivo de aproximarnos paulatinamente y desde diferentes puntos de vista a los interrogantes centrales.

Aparece la acción de formular políticas como una actividad especial, quienes y como la realizan va a constituir un punto objeto de análisis para quienes estudian las políticas y, en muchos casos, un supuesto de que existe alguien que formula y es el punto de partida de las políticas, su sello de nacimiento.

En muchos trabajos aparece este momento como intrascendente, como una acción que se presenta mecánicas: se formula la política y se ejecuta, el anonimato en la formulación o el desinterés por quien elabora no nos parece casual, al menos para el análisis de las políticas ambientales.

Por otra parte, los autores que trabajan en materia de políticas hacen referencia a la formulación como una etapa dentro del proceso que constituyen las políticas y vamos a tener definiciones concretas en cuanto a esta etapa. Así la desarrollan en la primera fase del ciclo de políticas públicas con la definición del problema y la

³ Diccionario de la Real Academia Española on line.

introducción en la agenda política (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, citado en: Pérez Sánchez, 2005: 111).

La política en el proceso de las políticas públicas que describe Parsons indica que este marco de análisis consiste en diversos enfoques para explicar el contexto político en la formulación de políticas públicas. Es posible identificar seis enfoques principales (enfoque por etapas-pluralista elitista-neomarxistas-subsistémicos- del discurso de políticas públicas- institucionalismo)⁴.

En el análisis de los diferentes modelos, que realiza Roth considera que “el primer modelo teórico, el mas popular e influyente, sigue siendo sin duda el modelo clásico que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas. Es el ciclo de política o modelo secuencial, también llamado el enfoque de los libros de textos” (Roth, 2007: 38).

Para ubicarnos en el proceso “una vez reconocido el problema, como problemas social y formulado como tal, se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores” (Roth, 2009: 59).

Ante la referencia concreta a la formulación de políticas debemos tener en cuenta el término política o políticas desde el cual partimos y cómo vamos a ir conceptualizando el tema.

De los significados terminológicos que asigna el diccionario al término político, ca (Del lat. *politicus*, y este del gr. πολιτικός) destacamos las siguientes y los que nos permiten construir nuestro propio punto de partida:

“1. adj. Perteneciente o relativo a la doctrina *política*.

2. adj. Perteneciente o relativo a la actividad *política*.

5. adj. Dicho de una persona: Que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado. U. t. c. s.

7. f. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados.

8. f. Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos.

9. f. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.

11. f. Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

⁴ Al respecto ver: PARSONS, W. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007, p.74

12. f. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado⁵.

Es realmente importante tener en cuenta las distintas acepciones de lo político cuando estamos trabajando en la construcción de un concepto de formulación de políticas que puede tener que ver: con la doctrina, con la actividad, con quien interviene en las cosas de gobierno, con quien dirige los asuntos públicos, con el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean medios para alcanzar un fin, o las orientaciones o directrices, todos estos significados del término político están vinculados a nuestro concepto de formulación de políticas.

Lo anteriormente destacado remarca la importancia que tiene conocer las acepciones de un término y como cada autor puede hacer hincapié en una u otra acepción en el momento de construir su concepto.

Entre los términos que se encuentran asociados en el concepto de formulación de políticas aparece directamente ligado “lo público”, las características o particularidades que tienen las formulaciones de políticas cuando hacen referencia a las políticas públicas.

Cuál es el significado de lo público como término y en el contexto de las políticas cual va a ser la interpretación de los autores que trabajan con el concepto de políticas públicas, estos son aspectos que forman parte de la construcción de nuestro objeto de trabajo.

El término “publico, ca” proviene del latín *públicus*, tiene diversas acepciones, algunas más relacionadas que otras con nuestra temática pero que de ninguna manera deja de formar parte de la comprensión de los términos en el contexto:

“1. adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.

3. adj. Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado.

4. adj. Perteneciente o relativo a todo el pueblo.

5. m. Común del pueblo o ciudad.

6. m. Conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar. Cada escritor, cada teatro tiene su público⁶.”

Las políticas públicas se formulan y ejecutan desde la administración pública, desde la organización del estado en cada sector, es el ámbito desde el cual se

⁵ Diccionario de la real academia española, se ha seleccionado las acepciones de acuerdo al orden eliminando las que no aparecen asociadas directamente al tema.

⁶ Diccionario de la Real Academia Española on line

establecen las acciones que se van a desarrollar para abordar los diferentes problemas que enfrenta.

Se puede afirmar que los sectores gubernamentales, en las últimas décadas, han incorporado la dimensión ambiental en forma y tiempos diversos, otorgándole su particularidad a cada sistema jurídico administrativo en que se implementaron.

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).

Por lo tanto, el concepto de administración pública está íntimamente vinculado a nuestra construcción y partimos desde los significados asignados al término en el diccionario:

“1. f. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial.

2. f. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.”

En realidad donde se observan las políticas públicas en su implementación es en la administración pública, de cualquier nivel de gobierno que se trate, nacional, provincial o municipal, ya que son las políticas fijadas las que se implementan por parte del área de gobierno.

La administración pública, como responsable de la cosa pública, es quien se encuentra frente a los denominados problemas públicos y en la selección de sus acciones debe dar la respuesta a los mismos, para lo cual se establecen las actividades a realizar.

A esta altura de las referencias terminológicas realizadas podemos observar como la unión de los términos y conceptos hasta aquí descriptos se reúnen en una aseveración como la de formulación de políticas públicas que va a configurar un significado dado.

Es por ello que se considera que “el estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre como el estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad” (Roth, 2009 : 44).

En este aspecto Roth considera que el análisis de las políticas públicas constituye un enfoque de aproximación a las propias políticas públicas reales que buscan integrar y contextualizar modelos e investigaciones desde aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia la problematización y las políticas públicas.

Aquí también está íntimamente relacionado con la institucionalización de ciertas problemáticas que toman el carácter de políticas públicas, conformándose una situación especial de los problemas a resolver ya sea que los problemas se encuentren institucionalizados o no, que sean políticas públicas o no.

La envergadura o trascendencia que le van a otorgar quienes las estudian o analizan va a ser distinta, se va a hacer hincapié ante la presencia de una política pública, como rasgo distintivo de las políticas que se han formulado.

Los autores pueden discutir el carácter de la política objeto de análisis, no acordar en un momento dado si éstas constituyen o no una política pública en la gestión que se estudia, por lo cual es relevante la asignación del carácter público a una política determinada.

La decisión

La decisión es un concepto que aparece asociado a la formulación de las políticas, para que exista política debe haber decisión, sin mayores precisiones y en diferentes contextos se da por supuesto el significado que adquiere.

Un concepto utilizado por la mayoría de los autores que hacen referencias a los procesos de conformación de las políticas es la decisión, traducida como el momento en que ciertos actores ponen en evidencia la voluntad de hacer o de realiza determinados actos así “La decisión expresada por lo general bajo una formulación jurídica representa la cristalización de un momento en el estudio de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas de juego”(Roth, 2009: 19)

Para que exista una decisión debe haber un reconocimiento de la existencia de un problema o de algo que debo enfrentar o abordar y en este aspecto se plantea, como ya citáramos, que “... se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se establece a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores” (ibídem, p.59)

Si a estas reflexiones las llevamos al ámbito de las políticas públicas para Mondragón “la adopción de decisiones significa, respecto del proceso de políticas pública el momento a partir del cual éstas se hacen visibles. Una vez definido el problema, se procederá, de acuerdo con el proceso de la fase de la política pública, a formular la política pública y a su formalización en decisiones conformadas que tendrán consecuencias sobre los ciudadanos” (Mondragón, citado en Pérez Sánchez, 2005:133.

Por lo tanto la decisión es un momento clave para la formulación en el sentido establecido por Mondragón, esto se nos volverá a plantear en las diferentes etapas de la política.

Existen distintos modelos de análisis de las decisiones, a nosotros nos interesa identificar que “en la formulación de las decisiones intervienen distintos actores entre los que se encuentran los administrados” (Ibídem: 144).

Cuando se analiza el proceso decisorio “podemos afirmar que el contexto en el cual se elabora un proceso de decisión influye sobre su contenido, lo cierto es que aunque la legitimación de la decisión es producto de un órgano decisor, la formulación de esa decisión es el resultado de un compromiso entre múltiples actores, donde cada uno persigue sus intereses sectoriales” (Ibídem, 145).

La decisión forma parte de la formulación o es un indicador de la misma o un componente que lo integra y está claro que esta decisión se encuentra en un órgano del cual emana, lo que supone sus atribuciones, funciones y la legitimidad de la misma.

Si alguien se pregunta sobre las políticas públicas y accede a internet como fuente se encuentra con una definición como la siguiente:

*Las **políticas públicas** son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el Derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?⁷*

La ubicación de las políticas públicas como una disciplina dentro de la Ciencia Política y asociada a otras disciplinas hace alusión a la multiplicidad de miradas posibles sobre las políticas públicas y que constituye ya un espacio importante en el conocimiento.

El desarrollo teórico sobre el tema muestra que en el concepto de políticas públicas definido por los diferentes autores hacen referencia a distintos enfoques como los que describimos a continuación:

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,

⁷ Recuperado de: Wikipedia, la enciclopedia libre, 14/10/2010.

evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad” (Medellín Torres, 2004: 16).

De acuerdo a como observemos las políticas públicas son también “el producto de un paradigma y de una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de distintos actores del sistema político, del régimen político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales”⁸

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 el análisis sobre las políticas públicas en América Latina el autor destaca que “La historia reciente muestra sin excepción que los países tienden a seguir una secuencia entre (1) el desarrollo de las profundas transformaciones económico-sociales, (2) el surgimiento de una nueva agenda pública, (3) el diseño de un nuevo conjunto de políticas públicas orientadas a manejar esas transformaciones y (4) la introducción de cambios en el sistema político, (5) la adecuación del estado a la formulación y aplicación de esas políticas” (Tomassini, 1996: 28).

Como podemos observar existen múltiples formas y aproximaciones a las políticas públicas de acuerdo a lo que nos interesa observar. También es importante el desarrollo en cada visión o perspectiva para profundizar en los problemas asociados a las políticas de acuerdo al área temática a la que hagan referencia.

La reconstrucción

Para la construcción del concepto de formulación de políticas públicas partimos, por una parte, desde las más diversas acepciones y significados de cada uno de los términos que conforman la expresión, considerando además el uso y construcción que se ha realizado desde las diferentes disciplinas que profundizan en las políticas públicas como la política, la economía, el derecho, entre otras, y por otra parte, se consideran disciplinas, perspectivas y visiones tanto desde la propia administración como desde la academia.

Todo ello configura un contexto terminológico y de comprensión de las expresiones que se utilizan para el análisis que deben quedar especificadas en forma

⁸ CUERVO, J.I Et all, Ensayos sobre políticas públicas, p.15.

previa por diferentes motivos: por una parte porque existen innumerables trabajos sobre políticas públicas, con una importante discusión, debate y construcción teórica que no puede obviarse. Por otra, es porque se pretende poner en cuestión, resistir la naturalización, de muchos términos, significados, alcances cuando se utilizan o analizan en referencia a la problemática ambiental.

También se señala que “el idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: *politics* *policy*. Por *politics*, que podemos traducir por la política, entendemos la lucha por el poder...Por *policy*, que proponemos traducir por políticas públicas o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, etc.), hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental” (Kauffer, 2002: 2).

La relevancia de distinguir las diferencias terminológicas de las políticas públicas y las traducciones que se realizan del inglés en sus acepciones de *politics* y *policy* se van a reflejar en los trabajos y autores que abordan la temática por lo cual nos parece importante incluir posiciones al respecto.

Entre las propuestas de definición inicial de políticas públicas resaltamos que algunas propuestas hacen referencia a que “las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas” (Ibídem, 3).

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).

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 territorio tienen un referencial de política distinto que es necesario desentrañar y hacer visible en el momento de la formulación de las política” (Ibídem, 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 mas predominantes dentro del enfoque caracterizan al proceso de políticas como un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas” (Montesinos, 2007 : 326-7).

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 mas al tanto del contexto político dentro del cual se desenvuelven” (Roth, 2007: 63).

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.

Los autores, las visiones y perspectivas reconstruyen un concepto propio de las políticas públicas desde el cual van a indagar y profundizar en su trabajo. Es por ello que en nuestro caso es relevante plantear estas cuestiones previas ya que tratamos de reconstruir conceptualmente la formulación de las políticas públicas y aplicarlas a la problemática ambiental.

Referencias bibliográficas del capítulo

BRAÑES, Raúl (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.

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.

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

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.

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.

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* TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. BID, Washington.

CAPÍTULO II

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES DESDE SU ORIGEN

Marta Juliá con colaboración de Silvia Blarasín

El origen de la formulación de políticas ambientales está asociado al nacimiento de las instituciones ambientales gubernamentales, cuando el estado asume los problemas ambientales y los incorpora en su estructura. Una vez que los organismos gubernamentales abordan los problemas se inicia el proceso de formulación de políticas ambientales.

Los Estados, en sus diferentes niveles de gobierno, desde hace aproximadamente 30 años comenzaron, en su gran mayoría, a prestar atención a los problemas ambientales. La creación de espacios propiamente ambientales en cada jurisdicción se ha hecho frecuente. Tales espacios han venido ha conformar verdaderas instituciones formales encargadas de gestionar, desde un único centro, los diversos problemas ambientales, constituyendo campos oportunos para la acción social y política⁹.

En este aspecto, entendemos por instituciones ambientales a aquellas organizaciones públicas formales destinadas a adquirir estabilidad en el tiempo y a gestionar la problemática ambiental de una determinada jurisdicción, conformadas por una variedad de actores, regidas por un determinado marco legal, y situadas en relación a determinados contextos sociales, históricos, políticos y económicos.

⁹ Se profundizó en el tema en: JULIA, M, DEL CAMPO, C. FOA TORRES, J. (2009). *La institucionalidad ambiental en Argentina*. Lerner, Córdoba.

En Argentina, las instituciones ambientales se han desarrollado y jerarquizado de manera importante ocupando un espacio central en el sistema estatal de cada jurisdicción. Asimismo, existe un desarrollo de la legislación ambiental que induciría a pensar en la regulación de temáticas prioritarias y en acciones por parte de las instituciones para implementar las normas.

En nuestro trabajo sobre la institucionalización ambiental en Argentina hemos presentado la historia reciente de las instituciones ambientales en las distintas jurisdicciones y la evolución que han sufrido en las últimas gestiones de gobierno marcando tendencia en su jerarquización y desarrollo.¹⁰

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)

Analizar el proceso de formulación de políticas ambientales en Argentina nos conduce a numerosos interrogantes y a determinar algunos puntos de partida para abordar la temática de interés.

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).

Es por lo anteriormente destacado, que señalar el reinicio de la democracia como el escenario propicio y a partir del cual aparecen los problemas ambientales, tales como hoy los percibimos y conceptualizamos, en el ámbito gubernamental, es un criterio temporal que fijamos para el análisis. Si bien existieron espacios ambientales anteriores perdieron continuidad durante la dictadura, por lo cual el diseño gubernamental desde 1983 es el comienzo de una nueva institucionalidad.

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).

¹⁰ Ver *ibídem*.

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.

Al respecto, el mencionado autor considera que “el cambio es también un sesgo sobresaliente de la cultura ambiental, sus formaciones y valores prefiguran el cambio de civilización, el cual estamos aprendiendo a reconocer como imperativo de supervivencia de finales del milenio, el nuevo “gran diseño” que imprime sentido a nuestro vínculos y límites con la naturaleza” (Ibídem, 39).

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.

Estas políticas son llevadas adelante mediante diferentes instrumentos, los que distinguimos como:

- 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 esta etapa de 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.

La Formulación Normativa

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.

En el tipo de políticas que se formulan se distingue “la idea o concepto de políticas públicas explícita o implícitamente ambientales, es necesario distinguirlas unas de otras. Las primeras están reflejadas en normas o reglamentos, políticas en sí mismas, que directamente abarcan la materia ambiental; por ejemplo, el mecanismo de licenciamiento ambiental. Las que son implícitamente ambientales son reconocibles en otros sectores fundamentales de la política pública como la economía, en donde las normas de inversión, regulaciones macroeconómicas y similares pueden jugar implícitamente un papel en materia ambiental por ejemplo, mayor o menor estímulo a la extracción de recursos naturales por su valor de mercado” (Acuña, 1999:2).

Nos parece importante distinguir en los diferentes niveles de gobiernos los diferentes instrumentos a través de los cuales se formulan las políticas y las modalidades, jerarquías, alcances y significados que tienen.

Aparecen algunos interrogantes que es importante analizar, establecer significados de su estudio, como por ejemplo: ¿cómo se formulan las políticas ambientales?; ¿qué diferencias existen en el tipo de normas que se utilizan? Las constituciones o leyes generales establecen los marcos dentro de los cuales transita la política ambiental, entonces ¿la profundización se produce a través de los instrumentos de ejecución?

Las formulación 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).

Los movimientos de reforma de constitucionales tienen influencias internas y externas en cuanto a las temáticas relevantes objeto de reforma e incorporación para lo cual es necesario considerar el contexto político, económico, institucional en el que se desarrollan.

Un aspecto a profundizar e indagar son las políticas ambientales que quedan formuladas a nivel constitucional con que alcance y significado, que lineamientos están marcando a los administradores públicos sobre la temática.

Todo ello nos lleva a plantear algunos interrogantes: son los convencionales o los legisladores los principales actores que formulan las políticas públicas? Están determinando la agenda gubernamental? Que otros actores sociales están incidiendo en la formulación de las políticas en estas instancias?

En las gestiones es interesante indagar en las formas en que son valoradas las políticas definidas con anterioridad y las posibilidades de modificaciones y cambios que se proponen las gestiones. Que políticas operativizan, modifican o generan en nuevas normas es también un punto a dilucidar en cada gobierno.

El análisis de los instrumentos normativos en los que se formulan políticas ambientales a través del tiempo:

i. Las constituciones provinciales

Existen contextos históricos relevantes que inducen procesos que van a tener una importante incidencia en nuestras instituciones. Un fenómeno a considerar que es el movimiento de reformas constitucionales que tuvo lugar en Europa, en los años setenta, con repercusión en numerosos países de América latina en los años ochenta y en distintas provincias argentinas donde se llevaron adelante procesos de reforma de sus constituciones.

Estas reformas de las constituciones provinciales anteriores a la reforma de la Constitución Nacional se desarrollaron en el período que comprende desde 1986 a 1994 aproximadamente. Realizaron reformas en el período considerado las siguientes: Santiago del Estero 1986, La Rioja, 1986, San Juan, 1986, Salta 1986, Jujuy 1986, San Luis 1987, Córdoba 1987, Catamarca 1988, Río Negro 1988, Tucumán 1990, Formosa 1991, Tierra del Fuego 1991, Corrientes 1993, Buenos Aires 1994.

Las reformas de las constituciones provinciales incorporan el reconocimiento a todas las personas del derecho a un ambiente sano y el correlativo deber de preservarlo, bajo las formas de evitar la contaminación o participar en la defensa del ambiente.

Para Valls la incorporación temática de las constituciones provinciales pueden sintetizarse en tres aspectos fundamentales: el derecho a un ambiente sano, el deber de preservarlo y la legitimación para hacer valer este nuevo derecho (Valls, 1992).

Se inserta en las constituciones el derecho al ambiente con un contenido de acuerdo a las conceptualizaciones alcanzadas en el contexto histórico, esto es acentuando o enfatizando en los problemas asociados a la contaminación ambiental. Asociado a la idea de un ambiente sano.

El contenido acerca de las políticas ambientales que contiene es interesante ya que las considera como políticas especiales del estado en algunas de las constituciones de la época.

En las constituciones se va a considerar un concepto de ambiente con un alcance y significado determinado. La necesaria conceptualización que debe hacer el derecho del ambiente tiene una gran trascendencia por que esta definición delimita el campo para la disciplina y la percepción de la problemática desde la disciplina.

El concepto de ambiente, amplio o restringido, va a determinar en el marco jurídico que se trate el recorte de la materia va a formar parte o no de lo ambiental y de ésta forma va a limitar o no lo que comprendemos por derecho ambiental, legislación ambiental, administración ambiental, etc.

El término ambiente es polisémico y se lo refiere utilizando expresiones asociadas como medio ambiente, entorno, biosfera, ecosistema, entre otros. Donde empieza y termina el ambiente es un tema a dilucidar por parte del derecho, cuales son los elementos a tener en cuenta por parte del derecho, sus categorías, dimensiones, etc. La construcción de los significados va a tener una importante influencia en las primeras formulaciones de las políticas ambientales.

Las Constituciones Provinciales establecerán un concepto de ambiente que responderá al contexto histórico en el que se incorporó el tema. Por lo cual su procedencia y proximidad con la reforma constitucional nacional o a la conferencia Internacional de Río de Janeiro de 1992 le imprimirá las concepciones de desarrollo más recientes.

En los contenidos que se refieren al funcionamiento del sistema jurídico las constituciones le asignan a los estados provinciales las competencias en materia ambiental, por una parte, y las facultades y atribuciones de formular esas políticas especiales.

Por otra parte les asigna a algunos poderes legislativos la facultad de dictar normas que regulan sobre la temática, con mayor o menor generalidad, en las distintas normas.

Son las constituciones provinciales quienes en primer lugar asumen e incorporan la temática y las que van a acordar las competencias ambientales a los municipios y otorgarles atribuciones para formular las políticas ambientales que deben aplicar en sus territorios.

Por todo lo anteriormente destacado consideramos que las constituciones provinciales han delineado el ámbito, alcance y significado de las políticas ambientales provinciales y municipales que deben dictarse para garantizar los derechos, deberes y garantías reconocidos en las nuevas normas fundamentales que forman parte del sistema jurídico político e institucional del país.

ii. Las leyes generales de ambiente

En forma paralela o con cierta proximidad histórica se dictaron en distintas provincias argentinas leyes ambientales, situación que no deja de tener sus vinculaciones regionales en cuanto a los procesos constitucionales desarrollados.

En América Latina se habían dictado algunas leyes generales o leyes marcos u orgánicas en materia ambiental que formulaban políticas ambientales nacionales de algunos países. Si bien en Argentina existieron algunos proyectos, éstos no prosperaron en su tratamiento y sanción por parte del Congreso de la Nación.

Se destaca que “el contar o no con una ley Marco de medio ambiente significa, también, que una serie de principios de política ambiental están siendo reconocidos en dicho marco jurídico y servirán de guía en la adopción de decisiones. Todos los países de la Región la poseen, algunos desde épocas tempranas y otros de inclusión posterior, incluso de manera muy reciente. Hoy en día, este tipo de normas es casi un “requisito” fundamental para la “gestión ambiental moderna” (Acuña, 2008).

Existe un conjunto de países latinoamericanos que cuentan con leyes generales de ambiente o leyes marco, entre las cuales se encuentra nuestra ley general 25.675, siendo una de las más recientes, ya que por ejemplo el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en Colombia data de 1974.

En América Latina se desarrolló “en las últimas tres décadas del siglo XX un proceso legislativo encaminado a dotarlos de legislación propiamente ambiental. Este proceso, aún en curso, ha desembocado invariablemente en la promulgación de leyes generales o leyes marco.”

En el análisis que realiza Brañes de las leyes ambientales generales o leyes marco ambientales de los distintos países, hace referencia a más de quince leyes, nos interesa especialmente resaltar los aspectos que él considera de su contenido.

Al respecto el mencionado autor dice

[..]“Que el contenido de las leyes es más o menos similar: la política nacional ambiental, instrumentos jurídicos para su aplicación y en muchos casos, protección de ciertos recursos naturales. En efecto, estas leyes siempre establecen la política nacional ambiental y los instrumentos jurídicos para su aplicación, entre los cuales

prevalecen los instrumentos preventivos, como la evaluación de impacto ambiental y otros específicamente ambientales” (Brañes, 2001: 15).

Los esquemas seguidos en la mayoría de las leyes dan una idea acabada de los principales temas que se incorporan en los textos legales y la temática general y específica que deben desarrollar.

A ello añade

[..] “sin perjuicio de los instrumentos correctivos, como la sanción administrativa y en ciertos casos, sanciones penales. Además en muchas oportunidades estas mismas leyes regulan la protección del medio ambiente desde la perspectiva de la protección de ciertos recursos naturales, el suelo, el agua y la atmósfera, así como la vida silvestre y su hábitat. Las normas sobre la materia se ocupan tanto de la conservación y el uso racional de esos recursos, como de la contaminación que pudiera afectarlos” (Ibídem, 15).

Si bien el desarrollo de la legislación ambiental de los países no ha sido uniforme y ha dependido de las características propias de cada sistema se puede tomar como un aspecto de gran importancia la existencia o no de las leyes generales.

Así para algunos autores “La adopción de una Ley nacional de ambiente o un marco legal ambiental es paradigmático para garantizar un sistema coherente de política ambiental que permita una apropiada gestión de recursos y ecosistemas” .

Algunas provincias argentinas dictaron normas con características generales que fijaron los principios rectores en la materia para preservar, defender, proteger en la temática ambiental. Por lo cual fueron las leyes provinciales las primeras en formular políticas ambientales, con el contenido de la problemática ambiental más actual.

En Argentina tenemos una ley general de ambiente a nivel nacional a partir de 2002 pero contamos con leyes generales en distintas provincias que datan de 1985 en adelante. Buenos Aires (1995), Chaco (1993), Chubut (2005), Córdoba (1985), Corrientes (1993), Formosa (1993), Jujuy (1998), La Pampa (2001), La Rioja (2004), Mendoza (1992), Neuquén (1990), Salta (1999), San Juan (1995), Santa Fe (1998), Santiago del Estero (1996), Tierra del Fuego (1992) y Tucumán (1991).

En este momento de las veinticuatro jurisdicciones (23 provincias y ciudad autónoma) son solo siete las provincias que no tienen una ley general de ambiente, y una de ellas está en proyecto, por lo cual se destaca el valor que se ha dado en la mayoría de las provincias a este instrumento legal.

En sus marcos normativos las provincias contaban con leyes provinciales que regulaban los distintos recursos naturales (aire, agua, suelo) el uso y administración de los recursos (Código de aguas, flora, fauna, etc.). Con políticas sectoriales formuladas

en distinta época, con objetivos diferentes que priorizaban la conservación, la protección, el uso o la explotación según el caso.

Todo ello replantea el escenario de una buena parte de las provincias en los años 1983-1993 con una nueva situación:

1) Con Constituciones Provinciales nuevas que habían incorporado los derechos, deberes y garantías ambientales y también definiciones en las competencias y atribuciones en la problemática;

2) Con el dictado de leyes ambientales generales con un tratamiento propiamente ambiental y

3) Con un conjunto de normativas sectoriales existentes.

A ello se agrega la institucionalización de la temática ambiental en la gestión pública lo que permitió comenzar a ejecutar y aplicar las nuevas políticas y sus instrumentos. Las provincias que cuenta con ley general que son dieciocho, catorce de ellas crearon a través de la ley su institución ambiental. Las otras provincias también cuentan con instituciones pero creadas en sus leyes de ministerios.

iii. El nuevo orden ambiental en la Constitución Nacional Argentina

El contexto histórico impone destacar como hito de referencia la última reforma de la Constitución Nacional que viene a instalar un nuevo orden ambiental en Argentina. La cláusula ambiental incorporada en el artículo 41 tiene claras pautas para definir en el sistema jurídico político e institucional distintas cuestiones, entre otras, que es lo ambiental; quienes tienen atribuciones y facultades sobre los problemas y que obligaciones se establecen sobre el tema.

El concepto de ambiente que incorpora el artículo 41 es sumamente amplio, incluye un derecho deber para los habitantes el daño ambiental y el reconocimiento temático de los aspectos que lo conforma. Las obligaciones de las autoridades de proveer como el mandato más fuerte del artículo.

Las distribuciones de las competencias en materia ambiental y la asignación a la nación de las facultades de dictar presupuestos mínimos de protección, constituyen una decisión política importante que termina por definir una cuestión que venía debatiéndose acerca de las competencias ambientales en el sistema.

En este marco general que plantea la Constitución Nacional y analizando sus principales modificaciones que imprime la reforma en el orden jurídico acordamos que “entre los preceptos constitucionales de política ambiental deben distinguirse, por una parte, aquellos que han sido formulados como guía para un adecuado manejo de los recursos naturales; y por otro, los preceptos propiamente ambientales” (Borrero Navia, op. cit.: 56).

La trascendencia de las formulaciones que se establecen a nivel constitucional son obvias ya que van a delimitar el marco jurídico del sistema, pero es en las formulaciones donde queremos remarcar y profundizar, tal como venimos trabajando, en los aspectos conceptuales, acordamos con Leff cuando destaca: “los nuevos derechos ambientales se plasman en el campo estratégico de los conceptos; términos provenientes del discurso científico adquieren un sentido eminentemente político en el ámbito jurídico” (Leff, 2001: 11).

La formulación y ejecución de las políticas ambientales son tan importantes que cuando se analiza la justicia y su rol Leff va a sostener que “La justicia ambiental se dirige en la arena política más que en las procuradurías ambientales y en los poderes judiciales” (Ibídem, 26).

Hemos hecho numerosas referencias al importante cambio político que produce la constitución en el artículo 41 de la constitución (Juliá, 2010):

Las autoridades deben gestionar para proteger pero no solo se limita a ello sino que se refiere a que debe tener en cuenta en la gestión: esto es al uso racional de los recursos, la preservación del patrimonio natural y cultural, la diversidad biológica y la información y educación ambientales, confirmando el criterio amplio de interpretación que debe seguirse en el tema.

Este proveer por parte de las autoridades constituye un verdadero imperativo y se relaciona estrechamente con la gestión ya que hace hincapié en un conjunto de actividades a tener en cuenta en el desarrollo de la gestiones de cada jurisdicción. Es un mandato a cumplir por todas las autoridades de los distintos sectores, niveles y en sus diferentes funciones (ejecutiva, legislativa y judicial).

El tercer párrafo es probablemente el más conocido y debatido del artículo ya que establece la distribución de competencias en materia ambiental en el sistema e introduce la facultad de la Nación de dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Existe un importante discusión en torno al concepto, significado y alcance del término presupuestos mínimos y a su vez la modalidades a tener en cuenta en las leyes.

El artículo 41, además de las referencias realizadas, ha modificado sustancialmente muchos elementos del sistema jurídico, operando cambios en distintos aspectos normativos, lo que implica un efecto cascada en un conjunto de temas asociados del sistema.

Hemos definido asimismo, entre otros aspectos que (Juliá, 2008):

El artículo 41, las nuevas leyes de presupuestos mínimos, como la legislación nacional, provincial y municipal vigente y aplicable a las situaciones jurídicas ambientales constituye un nuevo orden ambiental que se debe conocer y profundizar.

Este nuevo orden surge de la conceptualización de ambiente que incorpora la Constitución Nacional, de las consideraciones que realiza sobre el ambiente en el marco de un desarrollo sustentable, de las formulaciones de este derecho deber ambiental, de las obligaciones impuestas a los poderes del estado de proveer en materia ambiental, entre otras.

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generando nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental) solo para citar algunos de los aspectos que hoy son parte de la discusión doctrinaria y la consideración jurisprudencial en el país.

Este impacto en el sistema jurídico va generando importantes modificaciones, interpretaciones, implementaciones de las nuevas normas que ingresan al sistema impactando en el derecho vigente y en sus criterios existentes con esta nueva dimensión que ha incorporado principios propios.

En forma simultánea se va construyendo a partir del nuevo orden jurídico ambiental una perspectiva de análisis jurídico de las situaciones ambientales congruente con las características de la problemática.

iv. La ley general del ambiente a nivel nacional (ley N° 25.675)

La ley General del Ambiente constituye un nuevo orden jurídico ambiental a partir de su sanción, es la ley más importante en jerarquía a nivel nacional ya que fija el mencionado orden, los principios, los objetivos de política y los instrumentos de la gestión ambiental. Ello implica el marco desde el cual se debe interpretar la legislación ambiental en Argentina.

v. Interrogantes sobre la formulación de políticas ambientales y su sistematización

Cualquier interrogante sobre la formulación de las políticas ambientales nos plantea, en primer lugar, que el análisis requiere ubicarnos dentro de un sistema jurídico, político e institucional, donde las autoridades ambientales gestionan y ejecutan políticas ambientales en los distintos niveles y sectores de gobierno.

Por lo tanto, en segundo lugar, la observación es que tanto para formular políticas como para ejecutarla debo tener competencia en la temática. Es en la Constitución

Nacional donde se organiza nuestro sistema jurídico, político e institucional donde podemos apreciar que la competencia en materia ambiental es concurrente.

El artículo 41 de la constitución nacional otorga la facultad a la nación de dictar normas de presupuestos mínimos en materia de protección y a las provincias la facultad de complementarlas haciendo de esta forma una distribución inicial de facultades para el gobierno nacional y las provincias.

En el mismo artículo establece que las autoridades (todas) deben proveer en materia ambiental, por lo tanto tienen una responsabilidad político institucional de generar todas las medidas concernientes desde su ámbito para cumplir con el mandato constitucional.

Por todo ello, podemos iniciar los interrogantes, aproximarnos desde el sistema jurídico, político e institucional actual y sistematizar las respuestas.

¿Quién formula las políticas ambientales?

Es una pregunta que nos obliga a profundizar en la situación actual en Argentina y que nos conduce a nuevas preguntas sobre ¿Qué y Cómo se formulan las políticas?

Nuestros interrogantes acerca de quien formula las políticas ambientales en Argentina tienen diferentes respuestas:

En la aproximación a quien realiza la formulación de la política ambiental general nacional tiene como respuesta que, en un primer nivel, la realiza el **Congreso de la Nación** al dictar las normas que está facultado por la constitución nacional, en nuestro caso el art.41, las leyes de presupuestos mínimos de protección en materia ambiental.

Son los Poderes Legislativos quien tienen en primera instancia la formulación de las políticas y pueden llevarlas a cabo en diversos tipos de normas: de mayor o menor generalidad, con asignación de atribuciones o facultades que se traducen también en políticas al otorgarles mas o menos centralidad en el ejercicio de la política, entre otras formas.

En particular, es en la ley general de ambiente N° 25.675 que tiene como objeto la política ambiental nacional donde se formula por primera vez a nivel nacional una política ambiental.

Aquí podríamos analizar que se entiende por política ambiental, que aspectos de política ambiental ha destacado la norma, el análisis de su contenido, lo que nos daría una respuesta.

Otro aspecto que debemos observar, en un segundo nivel, es que en las leyes de ministerio se otorgan facultades, misiones y funciones a los organismos ejecutores de las políticas que a su vez en su escala formulan las políticas sectoriales limitadas a su facultades.

Leyes sectoriales nacionales donde se establece la política agropecuaria, minera, turística, energética que tienen muchísimas vinculaciones ambientales pero se formulan desde otras racionalidades y por lo menos deben coordinarse.

Las instituciones ambientales formulan las políticas de ejecución de las normas en las que son autoridades de aplicación y en la actividad que tienen a cargo.

La formulación de las políticas en las instituciones y organismos propiamente ambientales o en aquellos que pueden afectar, interferir o coordinar las políticas va a tener gran relevancia.

Son las ejecuciones políticas entendidas como las acciones que se desarrollan desde los Poderes Ejecutivos en los distintos niveles quienes van a tener un rol protagónico en la formulación a su escala de políticas ambientales específicas o particulares para las regiones o áreas de su competencia y donde realizan su aplicación.

Así vamos a encontrar un conjunto de áreas del gobierno nacional por ejemplo con atribuciones en temáticas vinculadas al ambiente o a los recursos naturales que van a formular políticas sectoriales de relevancia como agua, turismo, energía, agricultura, minería, entre otros ejemplos.

En cada nivel de gobierno, provincias y municipios, en sus estructuras orgánicas asignan facultades para la ejecución de la materia ambiental y son las instituciones ambientales responsables las que también formulan políticas ambientales para la ejecución de los lineamientos establecidos a nivel nacional o provincial en el caso de los municipios.

Las **provincias** formulan su política ambiental en sus leyes generales sobre ambiente y en las leyes sectoriales temáticas donde se fija las políticas de los distintos recursos naturales en función de las atribuciones que le otorgan los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional como agua, aire, suelo, fauna, flora en tanto recursos naturales o en el caso de actividades productivas (turismo, minería, en el ámbito de su competencia).

Los **municipios** dentro de sus ámbitos territoriales a través de ordenanzas ambientales y sectoriales y en la ejecución de las políticas por parte de sus instituciones ambientales municipales a cargo del tema.

Por lo tanto, desde la competencia de los diferentes niveles de gobierno hemos descripto la respuesta acerca de quienes formulan políticas ambientales de mayor o menor generalidad y las políticas sectoriales vinculadas a la temática objeto de análisis.

¿Cuáles son los principales instrumentos legales donde encontramos inserta la política ambiental?

La pregunta que nos planteamos es de rigor y podemos hacer referencia a distintas aproximaciones a la respuesta

1-Teniendo en cuenta el nivel de gobierno desde el cual se formula va a representar un alcance y significado determinado, entre las que podemos distinguir

a)- Nivel nacional: vamos a distinguir distintas modalidades de las políticas según las áreas desde las cuales se formulen y van a variar el contenido (propiamente ambiental, de relevancia ambiental o de relevancia casual) y el alcance que tendrán para las instituciones ambientales o el resto de las áreas de la administración

a)1. Las políticas ambientales formuladas en las leyes de presupuestos mínimos como política netamente ambiental, cuya autoridad de aplicación a nivel nacional será la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y en las provincias las autoridades de aplicación van a ser las instituciones ambientales en los distintos niveles de gobierno, quienes deberán cumplir e integrar sus políticas.

a)2. Las políticas formuladas en leyes de relevancia ambiental cuya autoridad de aplicación no es ambiental Ej: energía, transporte, hídricos, agricultura, minería, entre otras. La implementación de las políticas definidas a nivel nacional deberá ajustarse en las provincias en tanto exista acuerdo en su implementación ya que muchas provincias van dictando sus propias políticas en algunos temas que son de su competencia.

a)3 La formulación de políticas económicas o fiscales que impactan sobre el ambiente como ejemplo de políticas no ambientales pero que tienen importante impacto en el ambiente

La temática ambiental irrumpe en todos los ámbitos y sectores por lo que es considerada transversal. Esta particularidad supone que la temática ambiental se inserta en los diversos sectores del estado que ejecutan políticas y de manera directa o indirecta se asocian al ambiente. Por lo tanto, es lógico considerar que las políticas generales de tipo estructural sus impactos se van a manifestar en el ambiente.

b)- Nivel provincial: similar distinción a la realizada en el orden nacional podemos efectuarla en las jurisdicciones provinciales para lo cual vamos a considerar:

b)1. las políticas formuladas en las leyes generales de ambiente donde el organismo de aplicación lo constituye la institución ambiental provincial que va a dictar las normas desde las cuales ejecuta la política como decretos, resoluciones y disposiciones que van delineando la política en el territorio. Podemos incluir en este ítem las acciones y programas del área ambiental que constituyen políticas ambientales específicas.

b)2 las políticas formuladas en las leyes sectoriales de la provincia en el ámbito de su competencia o que han adherido a la nación, como ejemplo las vinculadas al agua, suelo, fauna, flora, entre otras. En estos casos las políticas se formulan desde áreas no ambientales y fijan la política sectorial que en muchos casos tiene directa relación con el ambiente.

b)3 las políticas provinciales generales y estructurales que van impactar sobre el ambiente en forma directa o indirecta en su aplicación.

c) - Nivel municipal: aquí vamos a tener que distinguir de acuerdo al tamaño y complejidad de organización del municipio, que va a delinear la especificidad en la formulación de políticas incluidas las ambientales. En los de mayor complejidad podríamos hacer las mismas distinciones que en la provincia ya que cuentan con:

c)1 Con Cartas orgánicas municipales y ordenanzas marco o generales que fijan la política ambiental municipal y establece la autoridad de aplicación en la temática. A su vez la institución ambiental dicta normas que permiten ejecutar la política en el territorio del municipio.

c)2. Ordenanzas de tipo sectorial cuya autoridad de aplicación es de áreas no ambientales pero que están íntimamente vinculadas como obras públicas, higiene, servicios públicos, entre otras.

c)3 Ordenanzas estructurales que van a impactar en el ambiente en tanto sus políticas privilegien temáticas para la gestión del gobierno municipal y las medidas que se toman.

¿Qué tipo de instrumentos jurídicos se utilizan en la formulación de políticas ambientales?

Hemos observado en cada nivel de gobierno las competencias en materia ambiental, las políticas que se formulan en forma general o sectorial, los principales instrumentos normativos a través de los cuales se formula la política ambiental, podríamos afirmar que existe un conjunto de instrumentos de distinta jerarquía: Constituciones, leyes generales u orgánicas, leyes ministeriales, leyes sectoriales, códigos, ordenanzas, para mencionar las normas que emanan de los poderes legislativos.

Asimismo existe un conjunto de normas que emanan del poder ejecutivo en sus diferentes niveles que comprende decretos, resoluciones, disposiciones, que desde las instituciones ambientales que son autoridades de aplicación de leyes y ejecutoras de la política fijada van delineando las modalidades de implementación en las diferentes áreas a través de programas o acciones específicos.

Existen instrumentos jurídicos de distinto tipo y jerarquía que conforman un heterogéneo conjunto de herramientas disponibles para la formulación y ejecución de la política ambiental en el sistema jurídico argentino.

Referencias bibliográficas del capítulo

ACUÑA Guillermo. (1999). "Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n°20; CEPAL, UN; Santiago de Chile.

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

ALONZO, M.E. (2007). "Mecanismos para la aplicación de la Ley General del Ambiente. El caso del Municipio de Carpintería". *Suplemento Ambiental*.

BORRERO NAVIA, J.M. (2001). "Derecho Ambiental y cultura legal en América Latina". En LEEF (Coord) *Justicia Ambiental*, PNUMA-UNAM.

CAFFERATTA, N. (2009) "Instituciones de Derecho Ambiental Latinoamericano", en *Revista de Derecho Público*, n° 2.

CEA D'ANCONA M. (1998). *Metodología cuantitativa*. Síntesis sociológica, Madrid.

CORIA, S. (2005). "La importancia de los principios rectores en el Derecho Ambiental". *Revista de Derecho Ambiental*, n° 2, Lexis Nexis,

DÍAZ DE ARAUJO, M. (2005). "Regulación ambiental de los servicios públicos en la Argentina: la industria eléctrica". *Revista de Derecho Ambiental* n°2, Lexis Nexis.

ESAIN, J.(2005). "Federalismo Ambiental: La competencia judicial en materia ambiental". *Revista de Derecho Ambiental* n°4, Lexis Nexis.

ETCHICHURY, H. (2006). *Tres enfoques sobre el Derecho al Medio Ambiente*. Lerner, Córdoba.

FALBO, A. (2007). "La Constitución Nacional y la construcción jurídica del bien ambiente". SJA 10/10/2007, JA 2007 IV 1189.

GLIGO, N. (2006). "Estilos de desarrollo y medio ambiente un cuarto de siglo

JULIÁ M., del CAMPO C., FOA TORRES J. (2009). *La institucionalización ambiental en Argentina* Lerner; Córdoba.

JULIÁ M. (2003). "La nueva ley 25612 de Gestión Integral de Residuos Provenientes de Actividades Industriales y de Servicios". *Jurisprudencia Argentina*, 2003-III-1259.

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

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

LEFF, E. (Coord) (2001). *Justicia Ambiental*. PNUMA-UNAM, México.

MOYANO, A. (2006). "Ley general del ambiente conjetura sobre su validez" LLGran Cuyo 2006 (mayo).

NONNA Silvia (2008); *Presupuestos mínimos de protección ambiental: residuos peligrosos*; Estudio; Bs. As.

PETERS B. Guy. (1975) **American public policy**. Franklin Wats Pubs. Nueva York. 1975. P. 3. Citado en: SANCHEZ Margarita. 2005 Análisis de políticas públicas. Univ. de Granada. Granada.. P.53

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* TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. BID, Washington.

VALLS, M. (1992). *Derecho Ambiental*. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

CAPITULO III

La política ambiental como variable objeto de análisis. Aproximación para su estudio-

Marta Juliá y Jorge Foa Torres

La Política

Si partimos del significado etimológico del término, contamos con el alcance de considerarla a la política, por definición, asociada a distintos sentidos, tal como dijéramos en el capítulo I: es realmente importante tener en cuenta las distintas acepciones de lo político que puede tener que ver: con la doctrina, con la actividad, con quien interviene en las cosas de gobierno, con quien dirige los asuntos públicos, con el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean medios para alcanzar un fin, o las orientaciones o directrices, todos estos significados del término político están vinculados a nuestro concepto de formulación de políticas.

Si convenimos en 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).

Los problemas ambientales constituyen hoy problemas públicos que demandan actividades e investigación donde se debe profundizar en los aspectos de las políticas públicas que se formulan y las características que tienen.

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.

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.

Es por ello, que vamos a profundizar en el capítulo en algunas consideraciones conceptuales de los autores que trabajan lo político en materia ambiental y como reconocemos, construimos e indagamos en ciertas dimensiones de la política para comprender la formulación de las políticas ambientales en general, los espacios y características en lo que se formula, los mecanismos institucionales y jurídicos que se utilizan, que permitan abordar políticas específicas y reconocer en el contexto político institucional desde el cual están formuladas las particularidades que presentan.

Es interesante observar cómo definen algunos autores lo político y su significado, así por ejemplo, se considera que “No cabe duda que la apropiación de la naturaleza es un tema político por excelencia. La apropiación está ligada al poder y éste recupera y politiza prácticas culturales que escapan inicialmente a su esfera directa de influencia. Así numerosos ritos y mitos mágico– religiosos, las concepciones del tiempo y del espacio, los mecanismos de alianza y filiación, las estructuras económicas, en otras creaciones culturales, son susceptibles a ser politizadas” (Gligo, 2006: 23).

La definición de lo político tiene trascendencia en tanto existe diversidad de consideraciones que se pueden incorporar al alcance y significado como por ejemplo: “Lo político en un sistema social hace referencia a la unidad del sistema social, a la síntesis social, a la reproducción de las relaciones sociales fundamentales. Lo político es lo que conserva o destruye la unidad. Es lo que produce el cambio necesario para que lo fundamental se reproduzca. Esto es lo que se constituye como la tarea del poder político establecido. Lo político debe entonces ser entendido dialécticamente como la perpetuación por el cambio (Ibídem, 24).

Para adentrarnos específicamente en las denominadas políticas públicas y definir el objeto o concepto de política pública “es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término política. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés si distingue. Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy*, en inglés” (Roth, 2009: 26).

Roth nos presenta de acuerdo a como definimos la política ciertas perspectivas de análisis posibles para cada visión de la política y a su vez la consideración de las tres acepciones que nos plantea.

Las políticas públicas “son tanto un enfoque (carácter adjetivo) como un producto (carácter sustantivo), de suerte que cuando hablamos de políticas públicas estamos hablando tanto de una manifestación concreta del proceso de formación de políticas públicas- que puede visualizarse en un documento específico, por ej, la política cultural- como de una manera de ver, entender y procesar los problemas públicos por parte de los gobiernos y las sociedades” (Cuervo Restrepo, 2010:151).

En las políticas ambientales observar los aspectos adjetivos y sustantivos de la política es central para comprender el abordaje y la acción sobre ciertos problemas en las gestiones que se estudian.

Cuando se hace referencia a quienes trabajan en temáticas vinculadas a las políticas públicas se dice que “al definir las, hacen referencia, por lo general, a decisiones para resolver situaciones que son socialmente problemáticas y que pueden ser construidas en un ambiente democrático, participativo o no” (Vélez Cuartas, 2010:171).

Como podemos observar cada definición de la política, como de las políticas públicas, la caracterización de participativas, centralizadas o descentralizadas, adjetivas o sustantivas nos permite diseñar categorías en las diferentes dimensiones de análisis que se van estableciendo.

La Política Ambiental

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).

La formulación normativa de la política ambiental en Argentina, por ejemplo, se diferencia en su desarrollo de las formulaciones originarias en las provincias, tanto las expresiones en las constituciones como en las normas generales cuyo tarea central estaba direccionada a la institucionalización de la temática para dar respuesta a los principales problemas que se planteaban, en cambio en la formulación de la normativa nacional ya tiene un objeto de política en si mismo que es explicitar los principios, herramientas y modalidades con que se plantea implementar la política y los alcances que se definen.

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).

También utiliza el autor el concepto acuñado por Gligo de políticas ambientales explícitas e implícitas que es de gran utilidad para observar en nuestros países la implementación y definición de las políticas ambientales.

En el análisis de las leyes generales de ambiente más recientes Cafferatta menciona: “En el Siglo XXI, Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales República Dominicana (2000), Ley 17283 sobre el Ambiente R. O del Uruguay (2000), Ley 25675 General del Ambiente de la Argentina (2002), Ley 28611 General del Ambiente del Perú (2005).-

A lo que agrega que “Se ha dicho con razón que “la estructura de estas leyes es más o menos similar: ellas establecen la política nacional ambiental y los instrumentos para su aplicación, entre los cuales prevalecen los instrumentos de carácter preventivo, como es el caso de la EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL y otros específicamente ambientales, incluyendo también instrumentos generales de la política de desarrollo” (Cafferatta,)

Al describir las leyes ambientales generales en América Latina, se resalta que” observamos una nueva dimensión normativa en el tipo, que advierte de una clara evolución de las Leyes Marco o Generales del Ambiente de la Región, en cuanto las últimas normas dictadas en América Latina y el Caribe, contienen PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL O CRITERIOS DE POLÍTICA AMBIENTAL, que por una lado define claramente la esencia de la disciplina, y por el otro lado dan a aquellas de mayor flexibilidad y poder de irradiación, en cuando a la maleabilidad o plasticidad que caracteriza a estas líneas básicas directrices (principios), necesarios para colonizar las fronteras a conquistar por la materia ambiental” (Ibídem, 17).

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). Asimismo, distingue entre políticas ambientales explícitas, es decir aquellas publicadas y formuladas formalmente, e implícitas, que son aquellas que se toman en otros ámbitos de la política pública o en el ámbito de las actividades productivas y que no son formalmente formuladas pero que sí son capaces de afectar de uno u otro modo el medio ambiente (Rodríguez-Becerra et al., 2002).

En la caracterización de las políticas ambientales los autores destacan su formulación, su contenido, la evolución y podemos observar diferentes aspectos que se ponen de manifiesto en el análisis que realizan. Así también se pueden observar diferentes perspectivas desde la que observan las políticas ambientales que presentamos a continuación.

Perspectivas en el análisis de políticas públicas ambientales

Si bien está ampliamente difundido en la literatura ambiental la necesidad de que las políticas ecológicas deben tener en cuenta el carácter complejo de los problemas ambientales y, por tanto, ser integrales y contextualizadas según las condiciones del territorio local, suelen de todos modos ser conceptualizadas y abordadas de diferente manera según el tipo de enfoque al cual cada autor adhiere explícita o implícitamente. 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)

La primera perspectiva se caracteriza por concebir a las políticas públicas como un aspecto del concepto de gestión, y por definir las y explicarlas en función de la necesidad de reforzar el anclaje de las instituciones en el territorio para el desarrollo económico sustentable (Rodríguez-Becerra et al., 2002; Rojas et al., 2005).

Para Del Fávoro y Katz la política, como aspecto de la gestión ambiental, debe primordialmente afrontar el “problema de “externalidades negativas”, las que aparecen fundamentalmente donde “el derecho de propiedad falla en proveer una solución o donde simplemente el derecho de propiedad está ausente” (Del Fávoro y Katz, 2001: 249).

Frente a la profusión durante la década de los ´80 y los ´90 en América Latina de instrumentos denominados por esta perspectiva como de “comando y control” ¹¹ -es decir aquellos de “regulación directa que se basan en la ecuación coerción-sanción” (Rodríguez-Becerra et al., 2002: 52) y que “entregan un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa” (Del Fávoro y Katz, 2001, p. 252)- la perspectiva de la gestión técnico-económica propugna el desarrollo de instrumentos económicos, voluntarios y colaborativos que buscan incentivar las “buenas prácticas” ambientales por parte del sector privado. Como señalan Del Fávoro y Katz: “estos instrumentos jurídico-económicos amistosos en relación al mercado, adecuadamente diseñados e implementados, normalmente permiten una protección ambiental a un costo social bajo y con pleno respeto del derecho de propiedad de las personas (Del Fávoro y Katz, 2001, p. 252).

Por otra parte, el *enfoque de derechos* propone para la evaluación y el análisis de políticas públicas un marco teórico conformado por el derecho internacional sobre derechos humanos (Abramovich, 2008; Güendel, 2000). En palabras de Abramovich: “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación” (Abramovich, 2008: 38).

En el caso de los trabajos específicamente referidos a lo ambiental, el enfoque de derechos no sólo toma los instrumentos normativos internacionales sino además los nacionales, en particular la Constitución Nacional, como aspectos determinantes para la toma de decisiones (Sabsay, 2003).

Así, para Daniel Sabsay la noción de *governabilidad* constituye un aspecto central para la formulación e implementación efectiva de políticas ambientales en tanto se constituye como “la condición necesaria que debe imperar en el interior de una

¹¹ En inglés “command and control”, instrumentos inspirados en las normativas y mecanismos de gestión de la Agencia de Protección Ambiental Federal (EPA según sus siglas en inglés) de los Estados Unidos (Katz et al., 1995).

comunidad políticamente organizada para que las decisiones que han sido tomadas de manera legítima, sean acatadas y a su vez se logre una administración eficaz de los intereses generales". A partir de ello, el autor hace hincapié en la participación ciudadana, el deslinde competencias, el acceso a la justicia ambiental y el acceso a la información ambiental como cuestiones nodales en el desarrollo de toda política ambiental (Sabsay, 2003).

Por lo tanto, este enfoque suele detenerse en aquellas instancias de implementación de la normativa ambiental y en la identificación de sus falencias (Di Paola, 2006; Nápoli et al., 2006). En ese contexto, se propone como objetivo más trascendente de sus investigaciones al desarrollo de indicadores de cumplimiento de la normativa, los cuales sirven de "herramientas útiles para actualizar la normativa ambiental en función del análisis de su aplicación" (Di Paola, 2006: 8).

Por último, el enfoque interpretativo pone énfasis en la comprensión de las estructuras y procesos involucrados en las políticas públicas ambientales. Así, las políticas se conciben íntimamente vinculadas a los procesos económicos y políticos, y es vista como un campo en donde se libran luchas de poder y relaciones de dominación: "las políticas públicas nunca son neutrales. Con o sin intención, los actores sociales introducen sus posiciones, intereses y expectativas en el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la implementación de las intervenciones públicas" (Terán, 2007: 21).

Asimismo, desde enfoques discursivos de políticas el acento está puesto en las interpretaciones que de acerca de las políticas ambientales efectúan los actores en ella involucrados. Por tanto, antes que partir de delimitaciones conceptuales clara y rígidamente establecidas ellas son vistas como el producto de la lucha por imponer cierta significación a los problemas ambientales, sus posibles soluciones y los modos públicos de llevar adelante el manejo de esas situaciones (Garrison y Massam, 2001, Hajer, 2005).

La Política Ambiental en Argentina

Un interrogante es si ¿existe una definición de la política ambiental a nivel constitucional? En el análisis del sistema jurídico argentino pensamos que es posible observar las definiciones políticas a partir de la formulación de la denominada cláusula ambiental, ya que determina el contexto que va a tener trascendencia jurídica en el sistema y constituye el marco dentro del cual se van a desarrollar las políticas ambientales.

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.

Las consideraciones sobre el alcance del artículo y el orden que establece es planteado por diferentes autores así “El sentido del art.41 está todavía en discusión. Aunque esto ocurre con cualquier texto constitucional, aquí la novedad de la cuestión y la formulación abierta de la cláusula favorecen el debate. Incluso tiempo después de la reforma, ciertos autores consideraron el artículo una mera declaración simbólica. Sin embargo hoy resulta clara su naturaleza obligatoria” (Etchichury, 2006: 17) el autor reflexiona sobre la incidencia en la vida económica y política que tiene sobre la sociedad argentina.

Nos parece importante tener en cuenta que “Proteger y recomponer al ambiente es un deber de los tres poderes, en la medida en que el art. 41 de la Constitución "involucra a las autoridades con una cobertura amplísima que abarca desde los titulares de los tres departamentos del gobierno federal y de los gobiernos provinciales y municipales jurídicamente exigible, y a todos los jueces, también a los que no son más que órganos de tribunales administrativos, como los de faltas" (42) ; comprende a los tres poderes del Estado, incluso a los de los ámbitos provinciales, municipales (43)” (Falbo, 2007: 1189) .

También se considera que “dentro del marco jurídico de la legislación argentina, es inevitable referirse a la revolución operada por la reforma constitución de 1994, que no deja dudas con respecto a la férrea voluntad del constituyente de que la protección al entorno, es decir al medio ambiente se ha constituido en prioritario” (Coria, 2005: 26).

Con relación al orden constitucional ambiental se resalta que “la relación entre la protección y mejora del ambiente y la necesidad de acción positiva por parte del estado dirigida a su realización efectiva ha sido objeto de estudio doctrinal y pronunciamiento judiciales que entienden que la responsabilidades de los poderes públicos debe plasmarse en: a) la producción de legislación, b) la actividad judicial y c)

la actuación de la administración. Doctrina y Jurisprudencia han evaluado de manera efectiva la judicialidad de esta obligación constitucional de acción positiva” (Díaz de Araujo, 2005: 139).

En una excelente síntesis de lo que sucede en materia ambiental con la reforma de 1994 Esain plantea que “se ha adoptado un sistema tripartito, pues el constituyente recepta para las tres funciones de nuestro estado diferentes niveles de descentralización. Mientras que para la función de legislar se regularon diferentes competencias concurrentes y complementarias, lo que implica la posibilidad e que ambos órdenes-federal y local- legislen sobre la misma materia: protección del ambiente. Para la función de administrar el constituyente ha abrevado en un parcelamiento de funciones mucho más complejo, aun, combinando diferentes mecanismo y herramientas del federalismo de concertación, desde el prisma de los principios de subsidiariedad y pensar global y actuar local” (Esain, 2005: 2).

Son pocos los autores que observan el artículo 41 como una formulación de la política ambiental en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina. Los análisis están centrados en el análisis normativo de la constitución escindido de su trascendencia en la definición política de la temática o por lo menos ésta no está analizada ni profundizada.

A los efectos de analizar la política ambiental en el artículo 41 debemos considerar una serie de referencias y presiones que incorpora el convencional en tanto en el texto subyace una definición de “lo ambiental”, definición que conforma una política sobre el tema y que va a tener trascendencia jurídica en tanto implica la concepción del ambiente en el sistema jurídico Argentino a partir de la propia definición constitucional.

El articulo plantea un derecho- deber vinculado al ambiente lo que también configurará una política ambiental del sistema jurídico argentino al comprenderlo de esta manera.

El daño ambiental como una nueva forma de daño con la obligación de recomponer según lo establezca la ley es un política ambiental de tratamiento de los problemas ambientales y sus consecuencias, estableciendo la modalidad de regulación a través de la ley.

La distribución de competencias en materia ambiental realizada en el tercer párrafo del artículo 41 establece los alcances en la formulación de la política ambiental, otorgándole a la nación la facultad de formular los presupuestos mínimos de protección y define que cada jurisdicción puede complementar y definir en tanto respete el piso fijado por los presupuestos mínimos.

Esto nos permite identificar como la política ambiental en Argentina se manifiesta en los tres niveles del gobierno (característica de su sistema federal de gobierno) y puede formularse en cada uno de ellos con el alcance y las limitaciones establecidas con relación a los presupuestos mínimos.

Si nos preguntamos ¿Dónde se formula la política ambiental con posterioridad a lo establecido en la Constitución Nacional? Es en los tres niveles de gobierno, siendo el nivel nacional el encargado de establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para el territorio, conformando el piso o el umbral de protección exigible en el sistema jurídico.

Las provincias van a formular políticas de complementación o profundización en la temática ambiental que se trate ya que deben partir del presupuesto mínimo establecido. Esto implica una dinámica nueva de revisión de las regulaciones existentes, las nuevas formulaciones y las políticas a seguir. Aquí se observa la mixtura propia del derecho ambiental de lo nuevo y lo viejo y la necesidad de llevar adelante un análisis de los marcos normativos para la formulación de nuevas políticas.

Los municipios también formulan las políticas ambientales locales, con los condicionamientos establecidos a nivel de presupuestos mínimos y en el marco de las políticas ambientales provinciales, quedándoles un margen importante de regulación en el ámbito del territorio en que tienen competencia. Es en los municipios donde se manifiestan mas claramente los problemas y donde están mas cerca del gestor, ello hace en algunos casos que la política ambiental tenga una acción mas directa sobre los problemas.

Una vez formulada la política ambiental que se trate, se resalta y condiciona la ejecución por parte de “las autoridades” que tienen un mandato constitucional que cumplir que es el de proveer al derecho enunciado en la constitución. Cuando se refiere a las autoridades la norma no distingue por lo tanto son las del área ejecutiva, legislativa y judicial.

Asimismo el artículo fija la política de prohibición de ingreso al territorio del país de sus residuos actual o potencialmente peligrosos y los radioactivos, estableciendo de esta forma una limitación total al ingreso al país de los residuos mencionados.

En la constitución nacional, en particular en ésta cláusula, establece un conjunto de lineamientos o modalidades que caracterizan a la política ambiental en el marco del sistema jurídico, político e institucional:

- En primer término podemos visualizar el alcance y significado del concepto de ambiente en el sistema, el ambiente en tanto derecho deber y responsabilidad de los ciudadanos en el sistema

- En segundo término en como se concibe la política ambiental en tanto destaca los rasgos que debe contener, el “como” debe ser esta política está plasmado en el primer párrafo, que objetivos debe cumplir, que aspectos respetar.
- Si se produce un daño ambiental, estamos frente a una nueva categoría de daño, con sus particularidades y con la obligación de recomponerlo, como debe repararse y que requiere el sistema el dictado de una ley que lo regule
- En cuanto a los contenidos que comprende la temática ambiental y que debe considerarse para establecer “como se debe formular” la política ambiental, también lo podemos detectar en el segundo párrafo
- En los alcances y las limitaciones para formular la política ambiental el tercer párrafo lo determina al establecer las competencias en el sistema acerca de quien puede legislar y con que límites.

La cláusula ambiental, como podemos observar, nos está estableciendo una cantidad de aspectos, limitaciones, condiciones que forman la política ambiental en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina.

En la aplicación de las políticas ambientales por parte del poder ejecutivo, legislativo y judicial de lo establecido a nivel constitucional también implica además de la ejecución de la política fijada, una posible reformulación de las políticas establecidas. Por ejemplo la propuesta de leyes de presupuestos mínimos por parte del poder legislativo implica la ejecución de la política constitucional pero la elección de las temáticas, el alcance y contenido de las leyes son formulaciones políticas.

La interpretación que realiza el poder judicial sobre las causas vinculadas a problemas ambientales también ejecutan el mandato constitucional y en la interpretación y aplicación se puede indagar sobre la modalidad en que se realiza.

Las políticas de las leyes de presupuestos mínimos

La asignación de competencias establecidas en el tercer párrafo del artículo 41 que establece que la nación dictará los presupuestos mínimos de protección fue una decisión política de los convencionales de otorgarle esta atribución y que defina lo mínimo en materia de protección para el sistema.

Si bien se ha discutido mucho sobre el alcance de los presupuestos mínimos y lo que parecía tan claro los doctrinarios y especialistas cuestionan hasta hoy, cual es el umbral, como se define lo mínimo, lo básico en materia ambiental.

La competencia tiene algunas limitaciones en el propio sistema que son las competencias asignadas a las provincias en el art.121 que se dan sus propias

instituciones y se rigen por ellas y en el art. 124 in fine que reconoce el dominio originario de los recursos naturales, y aquí se instalan las discusiones.

Hasta donde puede llegar un presupuesto mínimo sin invadir las competencias propias de las provincias y cual es límite que puede poner una provincia a una definición de política nacional sobre una temática ya que el país es un todo. Estas cuestiones suponen también definiciones políticas que entrañan posturas acerca del federalismo y de las posiciones que como estado se reconozcan y la trascendencia que se otorgue a la definición de las políticas y la inclusión en la agenda de las políticas públicas nacionales.

Las políticas que se han formulado en materia ambiental a través de las leyes de presupuestos mínimo se han realizado en diferentes momentos históricos políticos (la ley 25.675 general de ambiente, la ley 25.612 de gestión de residuos provenientes de actividades industriales y de actividades de servicios y la ley 25.670 de gestión y eliminación de PCBs) fueron dictadas en 2002 durante un período de crisis político institucional. A las que podría agregarse la ley 25.688 de gestión ambiental de aguas sancionada en enero de 2003.

En 2004 fueron sancionadas las normas sobre información pública ambiental (ley 25.831) y las de gestión de residuos domiciliarios (ley 25.916)

La ley de bosques se formula como una política pública nacional que obliga a las provincias a realizar el ordenamiento territorial de bosque nativo, en tiempo determinado, con un proceso participativo, fue sancionada a fines de 2007.

La ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema sancionada en 2009

La ley 26.639 régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente peri-glacial, sancionada en 2010.

Como puede observarse las temáticas son diversas, también los momentos en que se formulan, las políticas que formulan y las modalidades que plantean para su implementación también varían.

Todas las leyes de presupuestos mínimos que hoy tenemos vigentes (nueve) han modificado el sistema jurídico ambiental, incorporando nuevas regulaciones en diferentes temas a las cuales las provincias deben incluir en sus jurisdicciones y complementar si es necesario.

La política ambiental establecida en la ley 25.675

La discusión sobre el funcionamiento del sistema federal en materia ambiental se profundiza cuando se regulan aspectos de la política ambiental como en el caso de la ley general del ambiente. Se pueden observar posturas antagónicas en cuanto al

alcance que deben tener las políticas nacionales para que no invadan las competencias provinciales.

En una de las posiciones doctrinarias que defiende las competencias provinciales, el autor afirma que “Los arts. 2, 4 y 8 de la ley 25.675 imponen principios de política que, como tal, no son normas jurídicas, ni reglas de derecho, sino sugerencias razonables — algunas— para gobernar. El gobierno y la política, los principios, los objetivos y las instituciones sobre el ambiente en la federación argentina, le corresponden a cada uno de los 23 Estados miembros en forma exclusiva, por la reserva del art. 121, la exigencia autonómica de crear sus propias instituciones y regirse por ellas del art. 122, el dominio originario y jurisdicción sobre sus recursos naturales de espacio, suelo, flora, fauna, minas y aguas en el art. 124 in fine, y la prohibición de que ninguna política legal del Congreso les altere a las provincias sus jurisdicciones locales según el art. 41 tercer párrafo de la CN.” (Moyano, 2006: 427).

Por otra parte existe el reconocimiento de las leyes de presupuestos mínimos como parte del sistema jurídico argentino. La ley general del Ambiente tiene aplicación en todo el territorio del país. En este sentido, la Nación dicta las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental mientras la aplicación de las mismas corresponde a las autoridades competentes en materia ambiental dentro de las jurisdicciones provinciales. La ley general en el art. 8° enumera distintos instrumentos de política y gestión ambiental, entre ellos la ordenación ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental (Alonzo, 2007).

La ley general va a delimitar la política ambiental nacional como presupuesto mínimo y las provincias tienen que cumplirlo. Nos interesa en particular indagar acerca de la formulación de política en las leyes de presupuestos mínimos especialmente en la ley general de ambiente.

Que se formula en la ley general? Es una de las preguntas a considerar en el análisis:

Los objetivos de la política ambiental nacional que es una obligación a cumplimentar por parte del gobierno nacional y las autoridades por lo cual el artículo dos en su texto establece una serie de pautas que se deben cumplir.

ARTICULO 2º— *La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:*

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;

- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;*
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;*
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;*
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;*
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;*
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;*
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;*
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;*
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional*
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.*

Como confeccionar la política ambiental según la ley general de ambiente:

1- Con un orden ambiental que la propia ley propone:

Las modalidades en las que se va a implementar la política nacional contenidas en el art.3 establecen un conjunto de exigencias a tener en cuenta: en primer lugar “ la presente ley regirá para todo el territorio de la Nación”, al definir que las disposiciones de la ley “de orden público” establece la trascendencia que se le otorga, si bien el término operativo fue vetado. Luego se establece que “sus disposiciones se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica en la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones

contenidas en ésta”. Aquí se puede observar el nuevo orden ambiental en el sistema jurídico argentino al hacer depender de las disposiciones de la ley todo el sistema.

2- La política en base a principios:

En general los principios se van conformando en la interpretación y aplicación de los sistemas normativos, cumplen una función para la interpretación del derecho y en pocos casos, como el de la ley general de ambiente, se formulan en los textos normativos. En la ley 25.675 se los incluye en el propio texto y se considera que tanto para la interpretación y aplicación de la ley como para las normas que ejecuten la política ambiental en el sistema, les impone el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 4, por lo cual la formulación y ejecución de políticas ambientales debe estar acorde a los principios establecidos.

Es una manera de formular normativamente la política condicionando el uso de los principios que toma en cuenta la ley.

Principios de la política ambiental

ARTICULO 4º — *La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:*

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .

Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

3- La política ambiental como una política integral:

En el artículo 5 establece que “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”. El contenido de la política ambiental que define la ley invade todo el sistema hasta el punto que les

impone a los distintos niveles de gobierno la obligación de integrar en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, cumpliendo los principios.

La integralidad de la política y de las formas de ejecución de la política está sustentada en los principios de la ley.

4 Con que instrumentos de política y gestión se desarrolla y ejecuta la política ambiental:

En el artículo 8 se establecen cuales son los instrumentos de política y de la gestión ambiental, definiendo luego en distintos artículos cada uno de los instrumentos y los alcances que tendrán.

ARTICULO 8º— *Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:*

- 1. El ordenamiento ambiental del territorio*
- 2. La evaluación de impacto ambiental.*
- 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.*
- 4. La educación ambiental.*
- 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.*
- 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.*

Los tipos de instrumentos y los rasgos que van a caracterizarlos dependen de las pautas que establece la ley:

Un instrumento para la planificación de las políticas en el territorio como es el caso del ordenamiento se realiza mediante la coordinación inter-jurisdiccional a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con algunas modalidades e indicaciones establecidas en el artículo 10 de la ley.

En la evaluación de impacto ambiental un instrumento de prevención y de toma de decisión política se lo estandariza en sus aspectos mas generales de tal manera que en todo el sistema cumpla estos requisitos básicos.

La educación como instrumento de formación, capacitación y concientización se lo define como política en tanto proceso continuo y permanente, cuya coordinación interjurisdiccional se plantea en los consejos federales de ambiente y educación.

La información se la establece tanto como obligación y como derecho de acceso de los habitantes, se formula un sistema de información nacional integrado y su instrumentación a través del COFEMA. Las autoridades son responsables de informar el estado del ambiente. La nación realizará un informe anual para presentar ante el Congreso de la Nación.

La participación ciudadana como un instrumento imprescindible de la política, le otorga a las autoridades la institucionalización de procedimientos de consultas o audiencias públicas. Se debe asegurar la participación ciudadana en las evaluaciones de impacto ambiental, planes y programas de ordenamiento territorial y en etapas de planificación y evaluación de resultados

En los casos de realizar actividades riesgosas plantea la necesidad de contratar seguros con cobertura y entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir, podrá integrar un fondo de reparación.

En el artículo 26 regula la autogestión, donde también se formulan políticas de promoción e incentivos para diferentes sectores y allí establece que las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas;

b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental;

c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

Los instrumentos de política y gestión son de distintos tipo quedando asimismo la fiscalización y control como un instrumento propio del estado en el que cada jurisdicción determina las infracciones y sanciones que utiliza.

5-La política ambiental como política coordinada

La política ambiental en un sistema federal de gobierno requiere de instancias de coordinación que se establece a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) donde los representantes de las distintas jurisdicciones provinciales y la ciudad Autónoma de Buenos Aires se sientan en un pie de igualdad con el representante del gobierno nacional a los fines de coordinar y concertar la política ambiental.

Esta instancia de coordinación federal es considerada en la ley general en los artículos 23 y en el 24 establece que el poder ejecutivo propondrá a la Asamblea del COFEMA el dictado de resoluciones o recomendaciones “para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones”.

El desarrollo de la institucionalidad ambiental en Argentina y su vinculación con la política

El proceso de institucionalización de la temática ambiental en Argentina ha tenido características que van delineando algunas tendencias en las distintas jurisdicciones políticas, con rasgos comunes y particularidades que es muy interesante observar para quienes analizan las problemáticas en el marco de sus contextos.

El mencionado proceso de institucionalización estuvo acompañado por un importante proceso normativo que va a tener sus implicancias en el análisis de la situación actual.

En el marco jurídico e institucional es donde se formulan las políticas públicas ambientales, con su propio desarrollo histórico en cada nivel de gobierno, dichas políticas se han formulado a nivel nacional y provincial tanto en las constituciones, en las leyes generales, como en leyes específicas conformando un mix de normas viejas y nuevas y de políticas que varían a través del tiempo.

Cuando se formulan las nuevas políticas ambientales a nivel nacional a través de las leyes de presupuestos mínimos se genera una nueva modalidad normativa que se suma a lo anteriormente mencionado.

La situación institucional va a tener trascendencia en la formulación y en la ejecución de las políticas definidas, en tanto la historia del espacio asignado al problema va a ubicarlo en un lugar, jerarquía y estructura determinada.

La administración nacional tiene la tarea de implementar las leyes de presupuestos mínimos en su ámbito de competencia y al mismo tiempo debatir y

consensuar la coordinación de las políticas con las administraciones provinciales en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)

Las administraciones provinciales han tenido su propia formulación de políticas combinada con el modelo de institucionalidad elegido y, el marco normativo sancionado. En ellas varían las temáticas, prioridades y problemas regionales que han enfrentado dando así un perfil propio en cada provincia de interés en el estudio de la situación existente.

Al mismo tiempo hay que considerar que existen un conjunto de compromisos y obligaciones de las administraciones provinciales que vienen delineadas desde el nuevo orden ambiental que planteó la reforma constitucional y las políticas fijadas en las leyes de presupuestos mínimos a nivel nacional.

Nos parece importante reflexionar acerca de la toma de decisión y la formulación de políticas ambientales en las administraciones provinciales, con las implicancias que tiene, ya que existió un importante desarrollo normativo, político e institucional.

Las instituciones ambientales en Argentina comparada con otras áreas temáticas o con las áreas de gestión de los recursos naturales cuentan con una breve historia llevada a cabo en los últimos 35 años. Podemos destacar en este período, para las institucionalidad, por lo menos dos momentos importantes: uno, con la recuperación de la democracia en 1983 que es el momento a partir del cual se permite incorporar en el diseño de la gestión pública el tema ambiental y el otro es la reforma de la constitución nacional en 1994, donde se inserta la nueva cláusula ambiental y produce un cambio en el orden jurídico, político e institucional que todavía está impactando en el sistema.

Delimitar el contexto histórico adecuado, fue una decisión en nuestra perspectiva de análisis (Juliá, del campo, Foa torres, 2009), para considerar la incorporación de la temática ambiental y destacar las primeras instituciones ambientales en las distintas jurisdicciones a partir de 1983, dentro del proceso democrático, con la excepción de la Secretaría de Ambiente Humano a nivel nacional creada en 1973 que fue la primera institución ambiental en América Latina.

En el desarrollo institucional ambiental en Argentina hay un momento de formulación de las políticas ambientales en las jurisdicciones provinciales que se realiza con el dictado de las leyes generales de ambiente, las que a su vez destacamos como un indicador del desarrollo institucional, ya que juegan un papel trascendente en la institucionalización de la temática. Si bien no todas las provincias han dictado su ley general de ambiente y la nación lo hizo recién en 2002, consideramos que la decisión de dictar las leyes generales permitió formular políticas y crear instituciones consolidando la gestión pública ambiental en el territorio.

La información sobre las instituciones ambientales en Argentina fue sistematizada y se profundizó en sus datos, se pudieron establecer modelos de instituciones que han sido utilizados y también jerarquías y espacios alcanzados. Todo ello permite conceptualizar y construir en materia de gestión ambiental en sus distintos elementos: política, derecho y administración ambientales, desde referentes empíricos concretos.

La información disponible nos permitió diseñar, de acuerdo a las distintas formas de institucionalización ambiental en Argentina a través del tiempo, cuatro categorías de modelos institucionales utilizados.

a- Modelo netamente ambiental: comprende aquellos organismos de mayor jerarquía en las administraciones que se encuentran representados en la creación de ministerios y secretarías de estado para atender la temática ambiental;

b- Modelos con menor jerarquía y dependencia funcional de ministerios de objeto compartido: comprenden aquellos organismos que no tienen ni rango de ministerio ni secretaría de estado y que dependen de ministerios donde la temática ambiental se encuentra asociada a otros temas;

c- Modelos con menor jerarquía y dependencia funcional de ministerios con otra temática: comprende aquellos organismos que no tienen rango de ministerio ni de secretaría de estado y que dependen de ministerios que se ocupan de otras temáticas como producción, economía, etc.

d- Modelo no estructurado en organismos tradicionales: el modelo seleccionado no se encuentra comprendido en la estructura tradicional del estado. (Juliá, 2010)

La información del estado de situación en la gestión de gobierno (2003-2007) permite establecer una segunda foto de la situación institucional, para comparar con los inicios de las instituciones o aquello que establecían las normas ambientales. Se puede observar tendencias en la modalidad de diseño institucional, los cambios, los alcances y significados de los mismos, entre otros aspectos.

Las situaciones a inicio de las nuevas gestiones de gobierno (2007-2011) permiten observar los cambios operados en el mapa institucional argentino y la continuidad de las tendencias que se venían observando a partir de la definición de la política ambiental como política de estado en 2006.

Los modelos de la gestión iniciados en 2007 y las administraciones que han jerarquizado la problemática representan un porcentaje importante de las gestiones públicas ambientales en Argentina. El 48 % de las jurisdicciones provinciales han jerarquizado sus organismos durante las actuales gestiones gubernamentales. La modalidad seleccionada en nueve de ellas, para jerarquizar el área es con organismos netamente ambientales, dos con organismos no tradicionales y una que ascendió su jerarquía dentro del ámbito de dependencia de ministerios de objeto compartido.

Este panorama sobre la institucionalidad ambiental en Argentina nos presenta un contexto desde el cual observar y vincular las políticas ambientales que se formulan, los problemas emergentes de estos procesos que se encuentran en desarrollo en el país y los impactos que se observan desde la inserción de lo ambiental en lo político, jurídico e institucional.

Los marcos normativos

Acompañando el desarrollo institucional ambiental la sanción de normas vinculadas al ambiente ha tenido una producción incesante en todas las jurisdicciones en el país conformando marcos normativos complejos en la temática.

Las normativas que iniciaron los procesos de incorporación de la dimensión ambiental en la gestión pública fueron normas de tipo general sobre la protección, preservación, defensa y mejoramiento del ambiente en cada provincia (muchas en la década del ochenta). Estas normas generales fueron acompañadas por regulaciones específicas sobre elementos del ambiente, protección o preservación de recursos, instrumentos de gestión, entre otros.

Las diferentes provincias cuentan con legislación ambiental que en la clasificación de Brañes podríamos ubicarlas en los tres tipos de leyes: netamente ambientales, de relevancia ambiental y de relevancia casual (Brañes, 1986).

La atención de problemas ambientales demanda un marco normativo adecuado, el que estará dependiendo del concepto de ambiente que se utilice y de cada diseño de la gestión ambiental y las temáticas que se incluyen.

En la búsqueda de precisión conceptual acerca del ambiente y de qué manera establecer su campo específico desde el derecho, franceses e ingleses desarrollaron nomencladores temáticos para identificar y poder relevar la legislación ambiental existente (Martín Mateo, 1992) De esta forma, describieron que temas se consideraban ambientales o vinculados al ambiente y cuál era la legislación existente incluyendo una diversidad de temáticas (aire, agua, suelo, residuos, ruidos, energía, flora, fauna, etc.).

Así se creó el nomenclador E.L.I.S para el sistema internacional de legislación ambiental y en nuestro país uno de los trabajos de este tipo es el realizado sobre dos décadas de legislación ambiental en Argentina de Zeballos de Sisto que incluye veinte temas ambientales, incorporando el turismo, el urbanismo, el derecho agrario ambiental en dicho nomenclador (Zeballos de Sisto, 1994).

La identificación de los temas ambientales y la organización de la legislación ambiental evitó detenerse en la definición de donde empieza y termina el ambiente

para la disciplina jurídica y como hacer un recorte adecuado de la problemática a los objetivos jurídicos.

Todas las administraciones cuenta con una legislación numerosa, que proviene de distintas época y que responde a objetivos diversos, las cuales conforman una mixtura de lo viejo y lo nuevo como carácter (Jaquenod, 1991) y presentan particularidades en cada jurisdicción.

Cuando hacemos referencia a los marcos normativos que cuentan las instituciones ambientales estamos incluyendo además de las leyes provinciales y nacionales aplicables, un conjunto importante de normas que las complementan y permiten su implementación (decretos, resoluciones, disposiciones) lo cual aumenta el volumen de las regulaciones existentes sobre la problemática.

La definición en cuanto al número de leyes vigentes y aplicables a problemas ambientales es difusa y compleja, variando desde los conceptos desde los cuales se define lo ambiental y sus problemas, los elementos que se gestionan y las temáticas que se consideran en materia ambiental. Si tomamos en cuenta los nomencladores temáticos ambientales, superan ampliamente las temáticas que enfrentan las áreas ambientales y se ven complementadas con otras áreas de la administración como agricultura, minería, aguas, etc.

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, 1994).

Políticas públicas ambientales e instituciones Provinciales

Las políticas públicas ambientales son ejecutadas por las instituciones provinciales y un conjunto importante de instrumentos para su implementación se elaboran e implementan en las administraciones en diferentes áreas.

Analizar el proceso desde donde se generan las políticas ambientales en Argentina nos conduce a numerosos interrogantes y a determinar algunos puntos de partida para abordar la temática que se vincula a las administraciones provinciales.

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.

Las políticas son llevadas adelante mediante diferentes instrumentos: 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.

Las provincias han jerarquizado sus instituciones ambientales, se encuentran con marcos normativos complejos y cuentan con nuevas políticas públicas ambientales que se deben implementar. Las políticas nacionales formuladas en las leyes de presupuestos mínimos ambientales desde 2002 a la fecha, como ya comentamos, han incursionado en diferentes temáticas (general, agua, residuos, pcbs, información pública, bosques, glaciares, quema).

Estas políticas de presupuestos mínimos establecidas a nivel nacional significan un proceso de implementación por parte de las instituciones ambientales al incorporarlas en sus propios sistemas normativos y adecuar sus normativas a las exigencias nuevas.

Aquí aparece la necesidad de analizar el marco jurídico político e institucional provincial para la ejecución de las políticas o la complementación formulando normativas en el nivel provincial.

Por otra parte son las instituciones ambientales provinciales las que ejecutan las políticas formuladas a nivel provincial en todas aquellas temáticas que la provincia se ha reservado (como el caso de los recursos naturales) y los aspectos ambientales que son de su competencia.

Las administraciones ambientales provinciales

La gestión pública del ambiente y las acciones que desarrollan las instituciones ambientales en el territorio enfrentan problemáticas complejas, diversas y cuya visibilidad obedece a múltiples factores que generan situaciones diferentes en cada región, de acuerdo a la relación de la sociedad con su ambiente y la percepción que tiene sobre sus problemas.

Algunos problemas ambientales emergen en un momento histórico o se instalan en el centro del debate de una sociedad y demandan su comprensión integral. Para Morán implica que para “entender el contexto ambiental y cultural exige tener en claro que conciben las personas como problemas ambientales, cuales son las metas y valores que asignan a ellos y a los procesos de decisión ambiental, cual es el conocimiento común y especializado sobre los problemas ambientales y esquemas institucionales desde donde se los enfoca”(Morán, 1998).

Las instituciones ambientales enfrentan cotidianamente problemas ambientales numerosos y diversos, su competencia y atribuciones en muchos casos son amplias e incluyen muchas materias a tratar.

Una pregunta relevante es si ¿las instituciones ambientales formulan políticas? Desde el momento que deben enfrentar problemas y seleccionan cuales problemas abordar, con que instrumentos, están formulando una política de la institución frente al problema.

Esto se puede observar claramente ya que en el conjunto de las temáticas que gestionan las instituciones ambientales, algunas se transforman en conflictos ambientales que deben abordarse y resolverse en el marco de las propias administraciones provinciales, decidiendo la vía de resolución de los mismos y en algunos casos hasta la decisión de llevarlo a instancias judiciales.

Si bien las competencias de las instituciones en materia ambiental se definen en cada gestión política, en cuanto al alcance y comprensión de temáticas, se puede seguir asignando atribuciones que históricamente se han incluido en las áreas ambientales o incorporando nuevas temáticas. Esto comprende una decisión política de cada gestor.

Los nuevos marcos normativos o las leyes que se van incorporando al sistema tienen como autoridad de aplicación a las instituciones existentes que son quienes tienen la responsabilidad de ejecutar las políticas establecidas, generando sus instrumentos para implementar las acciones que las políticas fijadas demanda. En este punto también contamos con la posibilidad de formular políticas en tanto se seleccionan los instrumentos y se establecen las modalidades de implementación.

Las decisiones en la implementación de las políticas

¿Quiénes y como se toman las decisiones para la formulación o implementación de las políticas ambientales? conforma una dimensión de análisis de las políticas que va a caracterizar los espacios en que se debaten los diferentes problemas y quienes participan en los mismos.

Los marcos normativos se van conformando a través del tiempo, con los alcances y límites que cada constitución establece para el sistema, con múltiples particularidades. El análisis de un momento nos presenta un corte histórico del sistema, lo que no implica considerar que es algo dado, que existe por si mismo, sino que implica la suma de formulaciones políticas en el tiempo que va diseñando cada sistema jurídico, político e institucional con su propia identidad.

Una primera aproximación puede centrarse en los compromisos asumidos por Argentina a nivel internacional, que son aprobados y forman parte de las normas que deben ejecutarse dentro del sistema jurídico argentino. Los convenios internacionales, tratados, acuerdos que tienen que ver con la temática ambiental se convierten en un

compromiso ineludible por parte de las instituciones ambientales (biodiversidad, cambio climático, entre otros numerosos instrumentos).

Esta aproximación le va a dar la particularidad al sistema jurídico Argentino de cuales son los compromisos asumidos y que grado de implementación se les ha otorgado dentro del sistema, configurando los compromisos la política ambiental exterior que ha tenido Argentina y que tienen incidencia sobre el sistema y la política interna de cumplimiento de los compromisos.

En el mismo nivel se encuentran las normas nacionales ambientales dictadas como presupuestos mínimos ambientales, atribuciones otorgadas a la nación por el art.41 de la C.N. lo que se convierte en una obligación por parte de las instituciones de incorporarlas a su sistema normativo sin ningún requerimiento ya que constituye legislación general, común y de cumplimiento obligatorio.

Asimismo las provincias cuentan con la facultad de complementar los presupuestos mínimos ambientales estableciendo las particularidades o mayores exigencias que puede implementar en su territorio. Ello implica la formulación de políticas complementarias ambientales para la provincia.

Por lo tanto, en cada nivel de gobierno se plantea una instancia de formulación propia y una de decisión acerca de la implementación de las políticas o compromisos asumidos con anterioridad o por un autoridad superior, que le van a dar una característica propia.

Las provincias se organizan política e institucionalmente, se dan sus propias instituciones y es en cada gestión de gobierno donde se pueden observar los alcances, las modificaciones, los significados que se dan a los problemas ambientales en el ámbito de su territorio.

La toma de decisión política se puede visualizar desde la elección de un modelo institucional ambiental determinado para gestionar, hasta la sanción de una ley general de ambiente para la provincia, y que constituyen elecciones que provienen de distintas áreas de gobierno pero que van diseñando la política ambiental a implementar.

En las provincias argentinas, un grupo importante de ellas ha formulado sus políticas ambientales, en distintas épocas, y hoy las que no tienen su norma propia cuentan con la ley general que dictó la nación como ley de presupuestos mínimos ambientales. Ya no hay excusas en cuanto a la inexistencia de ley general y se han fijado los objetivos de la política y los principales instrumentos para desarrollar la gestión ambiental.

En sus áreas temáticas específicas cuentan con instrumentos normativos propios que regulan los recursos naturales en su territorio que en la gestión puntual pueden estar en manos de instituciones ambientales u otras instituciones como por ejemplo las regulaciones que fijan las políticas sobre aguas, flora, fauna, suelo, residuos, etc.

Los cuerpos legislativos tienen la responsabilidad política de formular las normas ambientales provinciales, complementar las de presupuestos mínimos, realizar adhesiones a legislación especial, fijar las prioridades en la provincia de las temáticas ambientales.

Cada gestión gubernamental va organizando su organigrama y en los últimos períodos de gobierno se han jerarquizado las áreas ambientales en muchas administraciones lo que representa una decisión política de los poderes ejecutivos acerca de cómo incluyen la temática ambiental en su gestión de gobierno.

Un punto importante para destacar es que la toma de decisión y la formulación de las políticas tiene como responsables a las áreas legislativas y ejecutivas de las administraciones provinciales. Situación que se visualiza más claramente desde que la constitución incorporó el mandato hacia las autoridades de proveer el derecho en la cláusula del art.41.

Algunas reflexiones

Realizar un análisis de las políticas ambientales sea en su formulación o ejecución plantea una definición de las políticas, las dimensiones en la que se va a profundizar,

El creciente aumento en la cantidad y calidad de normativas ambientales en Argentina, presenta una formulación normativa de la política que es importante analizar y se hace necesario el abordaje de aquellas instancias de implementación destinadas a poner en práctica en el territorio tales marcos políticos y legales.

La ejecución de las políticas públicas ambientales en el territorio es un desafío para las administraciones que implica establecer nuevas prioridades y decisiones de acuerdo a la situación ambiental en la región y los principales problemas que deben enfrentar.

En tal sentido, las cuestiones referidas a la institucionalidad ambiental y la formulación de políticas ambientales deben ocupar un lugar central en los estudios ambientales jurídico-políticos.

No se puede trabajar con el marco normativo vigente si no comprendemos el escenario político institucional en el cual está inmerso con sus complejidades, sus decisiones, sus políticas, programas y acciones donde lo "normativo" va ocupar un lugar en ese contexto.

Asimismo, a partir de los trabajos realizados en esa línea, hemos podido advertir una creciente institucionalización de la temática ambiental en la jurisdicción Nacional y en las provinciales, a través de la marcada tendencia a la jerarquización de tales áreas en los sistemas estatales respectivos. Ello implica toma de decisiones que se traduce en formulaciones políticas.

Sin embargo, las dificultades y obligaciones de esos organismos resultan aún desafíos que exigen ser abordados a partir de las modificaciones constitucionales y normativas llevadas a cabo.

En esa línea, la adecuada toma de decisiones en cada jurisdicción a la hora de la implementación y formulación de políticas ambientales surge como un aspecto prioritario a tener en cuenta a la hora de evaluar y valorar la ejecución de las mismas.

Referencias bibliográficas del capítulo

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.

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

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

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

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: <http://www.juridicas.unam.mx> (20/09/08).

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 ZOGON, Silvia (2008) *Derecho Ambiental. Sistemas Naturales y Jurídicos*. Dickinson, Madrid.

JULIA, M. S. (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.

JULIA, M. S. (2010) "Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina" Revista Luna Azul, Universidad de Caldas, Colombia.

JULIÁ, Marta S. (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.

(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, 2005.

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

MARTÍN MATEO R. (1992), *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid,.

MEDELLÍN TORRES, P. (2004) "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad" CEPAL, *Serie Políticas Sociales* N°93, Santiago de Chile.

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.

SANCHEZ, Margarita (2005) *Análisis de políticas públicas*, Univ. de Granada. Granad, 2005.

ZEBALLOS DE SISTO M. C. (1994) *Dos décadas de legislación ambiental en Argentina*, Ed. A-Z.

CAPÍTULO IV

EL CASO DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE AGUAS

El sustento en las bases jurídicas sobre aguas

Cristina del Campo

Introducción

“el proceso de políticas publicas puede explicar parcialmente como el gobierno persigue los distintos objetivos de política publica pero no por que se eligen estos objetivos”

C. Lindblom

El agua siempre ha sido trascendental para el desarrollo de los pueblos, constituyéndose en un recurso estratégicamente político. Referirnos -a esta altura del desarrollo institucional- a políticas públicas sobre aguas es referirnos a desarrollo.

La política como el diseño de las acciones encaminadas a un objetivo de gestión, involucra las bases de regulación y el grado de reforzamiento institucional en la materia de que se trate, los que a su vez la viabilizan y sustentan . Lo público implica bienestar general, intereses colectivos, lo que considera y va dirigido a todos o redundando en beneficio de todos.

Las políticas públicas son un proceso decisonal (activo o de inacción) en un marco racional.

La racionalidad de la política pública en la materia no escapa a la subordinación a intereses debiéndose hacer necesaria la interacción de políticas en la elaboración de las mismas ya que los conflictos de intereses así lo demandan .

Aunque lejos estén de resolver siempre problemas, ese leve nivel de racionalidad que manifiestan por lo general tiene que ver con aspectos reglados, con aquello que en su momento fue objeto de políticas públicas y que terminó plasmado en normas. Ningún decisor puede formular totalmente su política sin considerar el marco jurídico existente en la materia. Para lo cual la norma puede encauzar tales políticas o configurarse en un conflicto para viabilizarlas. En cualquiera de los casos es un punto de partida, en encauce y una radiografía de las políticas públicas en la materia plasmadas en normas .

La posibilidad de una política a nivel país parte de considerar la regulación existente y si bien éstas no necesariamente van a llevarnos a las políticas públicas concretadas o diseñadas para un tiempo y un lugar, nos van a permitir entender -en parte- como se ha venido resolviendo a nivel país el dilema entre un tipo de desarrollo (de usos irracionales) y lo ambiental en aguas.

La política sobre aguas ha sido en parte, fruto de las relaciones internacionales sobre recursos compartidos y del tratamiento internacional en general. Los cambios que se han venido concretando en la regulación de aguas no vienen aislados sino que se enmarcan en orden al desenvolvimiento del derecho internacional y se han concretado internamente con el reforzamiento de políticas y regulaciones sobre aguas.

Tales políticas públicas no serán analizadas (ni su proceso de elaboración) como contenidas en un comienzo y en un fin ; si en cambio se pretende dejar presentado el marco de regulación de base sobre aguas desde el periodo inmediatamente previo a la reforma constitucional (en lo que aun esta en vigor) hasta la actualidad. En el señalamiento de estas instancias es donde aparece como esencial explicar la naturaleza jurídica de las aguas desde las bases jurídicas, para luego resaltar algunos

de los lineamientos comunes (instituciones) que se han seguido desde la política pública. Es de aclarar que aunque tal regulación ha venido siendo la concreción en normas de esa política; no puede dejar de desconocerse que la gestión que los gobiernos ejercen sobre el agua (políticas concretas) no siempre ha tenido relación con la política escrita (legalidad) .

El objetivo de este capítulo es el dejar presentadas las bases regulatorias sobre aguas y desde tal perspectiva resaltar los aspectos que han permitido un cambio en la relación interjurisdiccional . Tal vez nos encontremos en una instancia de preparación hacia un nuevo tipo de políticas públicas que sean el resultado de una mayor integración interinstitucional e interjurisdiccional en donde las competencias y las jurisdicciones se aúnen en objetivos constitucionales de tutela ambiental, de salud y seguridad.

Del sistema federal y las aguas

Los Estados se reconocen como tales por el cumplimiento de las normas que ellos mismos crearon.

La política de aguas en nuestro país es signada por el sistema de estado y de gobierno que adoptamos; imbuida de instituciones y principios que marcaron la regulación y la política de aguas. “Nuestro país optó en 1853 por la forma de gobierno representativa, republicana y federal, tal cual consta en el art. 1° de la Constitución Nacional. “Lo Federal” importa un espacio con tres jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios; con distintos niveles de poder y de competencias fijadas en la Constitución Nacional (CN), categorizándose estas facultades en delegadas, concurrentes y reservadas.

Las facultades delegadas a la Nación importan un ejercicio vedado de las mismas a las provincias. Así -por ejemplo- son exclusivos de la Nación las relaciones exteriores, el dictado de los códigos de fondo, la regulación en materia de navegación, etc. En virtud de ello la Nación está facultada para dictar los Códigos: Civil, Comercial, Penal, de Minería y de Trabajo, los cuales son de aplicación para todo el territorio argentino. Cabe aclarar que la materia ambiental no fue objeto de previsión en la Constitución de 1853/60, no otorgándosele a la Nación en ese momento el dictado de un Código Ambiental de fondo.

Existen además facultades concurrentes, que son aquellas que pueden ejercerse en común entre Nación y Provincias e importan una coordinación entre ambas esferas de poder, lo que tradicionalmente, no ha ocurrido (son concurrentes, por ejemplo, las facultades enumeradas en el art. 75. inc. 18 y art.125 de la CN).

La Constitución reconoce diferentes niveles de gobierno, el Nacional, el Provincial y el Municipal; y cada uno de ellos posee sus propios objetivos. El deslinde de competencias, -de poderes- entre ambos está explicitado en el texto constitucional cuando hace referencia a que las provincias son titulares de todas las materias no delegadas expresamente a la Nación (art. 121); y al ser ésta titular de todas las materias que expresamente le delegaron las provincias, éstas no podrán en el futuro ejercitarlas (art. 126) como tampoco podrán ejercer facultades que obstaculicen, impidan o hagan ineficaz las facultades correspondientes a la Nación.

Dicha delegación de competencias tiene límites difusos, ya que no implica solo las materias sino los poderes necesarios para poner en movimiento las facultades que le fueran conferidos expresamente.

Las facultades reservadas son aquellas de atribución exclusiva de las provincias, - art. 121 CN- siendo la base de su autonomía . Entre éstas facultades no delegadas se encuentra el dominio y la de regular -jurisdicción legislativa- en materia de sus recursos naturales (que incluye gestión) . Este dominio no es sin contenido; al integrarse éstos en la competencia provincial, importa que los recursos naturales son gestionados, regulados en sus usos y tutelados por las mismas (responsabilidad).

El Agua en la regulación de base

“Las aguas, en la República Argentina, son reguladas a partir de la Constitución Nacional (CN), si bien ésta no contiene norma expresa sobre la condición de las aguas si implícitamente están contenidas en varios dispositivos, que han ido estableciéndose en distintas reformas constitucionales. Es precisamente a partir de la última reforma de 1994 que el agua adquiere un nuevo nivel de tutela; con fundamento en ello, y a los fines de la exposición he dividido la regulación de base en vigor (constitucional) de las aguas en dos etapas, la primera la denominaré etapa tradicional y la segunda etapa ambiental (referida mas adelante). En tal sentido, las aguas son incluidas en la Constitución Nacional como:

Etapas tradicionales

Agua–Navegación: El derecho a navegar aparece como uno de los aprovechamientos del recurso agua. La competencia nacional en materia de navegación (art. 26) es acompañada de la facultad de reglamentar la navegación de los ríos interiores y de habilitar los puertos que considere convenientes (incs. 10 y 32, art. 75) .

El Agua es eje de desarrollo. Es abordada en la CN como elemento de desarrollo, de progreso, de prosperidad (incs. 18 y 19 art. 75 CN).

Naturaleza Jurídica de las Aguas. Es en la CN donde se atribuye al Congreso de la Nación la facultad del dictado del Código Civil, (inc. 12 del art. 75) en el que se establece el principio general de las aguas como públicas.

En esta etapa, las provincias conservan el dominio de las aguas en función de no haber delegado constitucionalmente a la Nación facultades sobre las mismas. Las provincias –entre otras- conceden, permiten sus diferentes usos y establecen los sistemas de control y fiscalización de los usos y de los recursos hídricos en general. En los primeros códigos y leyes de aguas provinciales el agua es abordada esencialmente como recurso y la tutela que prevén tiene una relación directa con la protección del recurso como tal más que con el agua como eje de sistemas ambientales (funciones ambientales) .

Las aguas internacionales por su parte tuvieron y tienen una regulación que excede el nivel provincial . La Nación, a través de acuerdos con los países limítrofes con los que comparte el recurso, ha regulado las aguas que constituyen recursos compartidos a través de acuerdos específicos, en el marco de lo establecido en la Constitución Nacional. La política hídrica llevada a cabo con los países limítrofes

Lo común de ambas etapas: EL Código Civil y las leyes provinciales

Ambas etapas (a los fines de esta exposición partiré de lo común de ambas etapas para luego abordar la etapa ambiental) siguen teniendo como eje de la regulación de las aguas -en lo que a bienes de dominio público respecta- al Código Civil. Ésta es la mayor impronta de la etapa tradicional, la que ha venido a complementarse y reforzarse en los aspectos de tutela en las leyes de presupuestos mínimos ambientales.

Código Civil

Es en el Código Civil (CC) donde se declaran los bienes públicos (base del dominio hídrico público). En particular se establece:

- El carácter de bien público de las aguas;
- La categorización de las aguas (mares-extensión-, ríos, lagos navegables, aguas subterráneas);
- La unidad del objeto de tutela (agua y cauce);
- La Línea de Ribera como límite de los bienes públicos, (dos criterios de delimitación de la Línea de Ribera, el de crecidas medias ordinarias y el plenissimum flumen)

Dicho dominio público presenta los caracteres de inalienable, imprescriptible e inembargable. El límite de lo público (en lo referido a cursos y cuerpos de agua) importa la tutela de un bien unitario, inescindible entre agua y cauce con un límite dado por ley sustantiva (no a nivel administrativo) que establece hasta dónde llega lo que es de todos y que es tutelado por el Estado. Lo que importa un límite jurídico del dominio hídrico público (cursos y cuerpos de agua) esto es, es un límite que está por encima de las decisiones administrativas y privadas. Siendo ésta la marca a partir de la cual el ordenamiento territorial ambiental se despliega.

El principio general de dominialidad pública de las aguas , esta determinado en el art. 2340 CC. Son públicas los siguientes:

- 1 las playas de mar
- 2 las aguas interiores
- 3 los mares territoriales
- 4 los lagos y lagunas navegables,
- 5 los ríos y sus cauces,
- 6 las aguas de lluvia que caen en terreno público
- 7 las aguas subterráneas
- 8 todas las aguas que corran formando cauces (siempre que no nazcan y mueran en un mismo fundo)
- 9 cualquier agua que tenga la aptitud de satisfacer usos de interés general.

Sobre las pocas aguas que quedan como “privadas” pende esta última declaración genérica de aguas públicas.

Es a partir de esta ordenación de base que las provincias regulan en la materia.

Por su parte en el nivel municipal, en general no regulan ni administran aguas. La mayor incidencia de la regulación sobre aguas –en lo que hace a este panorama- esta dada en lo referente a las habilitaciones sobre usos de suelo (urbanizaciones, industrias, etc), a las actividades que allí se desarrollen (algunas de las actividades de incidencia directa sobre las aguas son autorizadas por la provincia, otras por los municipios) y en general en lo referido al ordenamiento territorial, (de vital la importancia a los fines de viabilizar la efectividad de la tutela de las aguas en las urbes). La provisión de los servicios públicos de agua y saneamiento puede ser de nivel provincial o municipal; si bien la regulación al respecto es provincial (con pocas excepciones”).

En este marco las provincias dictan sus códigos y leyes de aguas –en los que plasman su política hídrica- gestionan las aguas –en casi todos los casos- como

recursos y con sobrias incorporaciones de la concepción de cuenca o ambientales. Con lo que hasta la reforma del 94 nos encontramos con una política de aguas sectorizada como recurso hídrico y situada entre divisiones competenciales, jurisdiccionales y de dominio. “Lo federal” fue marcando las bases de la política sobre recursos hídricos y sobre agua en general; en la Argentina hay tantas políticas hídricas como provincias en su territorio. Políticas que se encuentran en algunos casos plasmadas en las constituciones provinciales, en sus leyes y códigos de aguas y desplegada en la gestión pública.

El actual orden jurídico institucional ambiental (etapa “ambiental”)

Con la reforma constitucional de 1994 la regulación de las aguas se ve impactada con la una nueva jerarquía del agua como agua-ambiente, agua-desarrollo sustentable, agua-patrimonio natural. Con el reconocimiento del derecho al ambiente sano y equilibrado, el agua paso a ser en su naturalidad (ser preservada) condición de este derecho; asimismo el derecho del desarrollo y al desarrollo se debieron ajustar a un tipo de desarrollo específico: el desarrollo sustentable, un tipo de desarrollo que implica una forma de manejo de los recursos para satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la posibilidad de desarrollo de las generaciones futuras. Un concepto económico que se inserta nada menos que en la primera parte de la Constitución Nacional.

Estos contenidos competenciales van a posibilitar un tipo de políticas que tendrá que ver mas con soberanía y país y no exclusivamente con recursos y aprovechamientos; por lo que esta ultima concepción deberá adaptarse al desarrollo sustentable como objetivo meta de política ambiental marcado también para aguas.

El carácter “ambiental” del agua se despliega a partir de la reforma constitucional del 94, así el agua es:

Etapas ambientales

Luego de la reforma Constitucional de 1994, con la incorporación del derecho al ambiente (art. 41) la regulación de las aguas adquiere un giro esencial en la tutela de las mismas, así:

El Agua es tratada como recurso natural. Ello surge del dominio originario de los recursos naturales reconocido a las provincias (art. 124 CN) restringiéndose en uso del recurso a “usos racionales”) (art. 41 CN)

El Agua constituye un componente ambiental. A partir del art. 41 CN las aguas adquieren un tratamiento “ambiental”.

Agua-Patrimonio Natural. Como parte de nuestro patrimonio natural

El Agua eje de desarrollo sustentable. Agua como eje de un nuevo tipo de desarrollo: el Desarrollo Sustentable.

La tutela sobre las aguas y la utilización racional de los recursos naturales, vienen de la mano del reconocimiento del derecho a un ambiente sano y equilibrado; lo cual se despliega en una nueva perspectiva sobre aguas.

La incorporación de lo ambiental en la Constitución Nacional de 1994 y la normativa emergente de ella, trajo aparejado, junto con el reconocimiento del derecho al ambiente sano y equilibrado, la jerarquización de las aguas como objeto de tutela. A partir de lo cual las “aguas” dejan de ser consideradas para su regulación sólo como bien-recurso (instrumento de desarrollo económico) y pasan a serlo además, como elemento, componente ambiental y patrimonio natural. Es en esta instancia que la tutela sobre aguas se refuerza al disponerse el deber de las autoridades de proveer a la protección del derecho al ambiente sano y equilibrado; a la utilización racional de los recursos naturales (percepción ambiental-desarrollo sustentable de los usos) y a la preservación del patrimonio natural (aguas como patrimonio natural).

Las provincias continúan teniendo el dominio del recurso, esta vez, reconocido expresamente en la CN, a lo que se le suma la nueva carga constitucional en lo que hace a la tutela ambiental de las mismas y en lo que hace a sus recursos hídricos velar por su uso racional.

No podemos dejar de señalar que los derechos al ambiente van acompañados de la responsabilidad de los ciudadanos y de todos los habitantes en el cumplimiento de sus deberes ambientales (el control, legitimado por el mismo estado es parte de ello) entre ellos, el de preservar el derecho al ambiente y al desarrollo sustentable.

Ley de política ambiental Nacional

Las leyes de presupuestos mínimos ambientales (PMA), en particular la ley general del ambiente (ley 25675) desarrollan las bases de la nueva gestión de aguas. Los principios, objetivos de política y los instrumentos se presentan como ejes de un tipo de gestión que refuerza la finalidad de los bienes públicos naturales y despliega una tutela específica sobre los bienes comunes, reforzándose el carácter de interés común, interés general, interés colectivo.

Si bien no es el objeto de este escrito desarrollar ninguna regulación en particular, si puede resaltarse que esta ley base, de nivel jerárquico normativo correspondiente a la regulación de la primera parte de la CN (superior a los códigos de fondo) contiene una serie de principios y de instrumentos específicos (en lo que hace a nuestra temática, sienta los objetivos de política ambiental (de todos los componentes ambientales), estableciendo:

“ARTICULO 2º — La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;

b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;

c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión;

d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales;

e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos;

f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica;

g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;

h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal;

i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;

j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional

k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental”.

Todos y cada uno de aplicación a las aguas. Si bien se dicta una ley de PMA sectorial sobre el tema.

Ley de Gestión Ambiental de Aguas

La ley de presupuestos mínimos ambientales sobre aguas establece la unidad de cuenca como unidad ambiental de gestión y para el caso de cuencas interjurisdiccionales; crea por ley los comités de cuencas interjurisdiccionales con la finalidad “de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas” Y en caso de impacto ambiental significativo por la actividad en la cuenca sobre alguna de las otras jurisdicciones , será vinculante la aprobación por parte de tal Comité de Cuenca.

ARTICULO 8° — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

En lo que hace al nivel nacional se deberá elaborar un “Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas”, en el cual se plasmaría la política ambiental sobre aguas a nivel país, no vulnerándose con ello aspecto alguno en materia de competencias provinciales ya que el mismo, como sus actualizaciones deberá ser aprobado por ley del Congreso de la Nación (representan). Dicho Plan debería ser el resultado de la concertación (posible) y coordinación entre COHIFE y COFEMA. La Nación por su parte no podrá dejar de elaborarlo ya que es parte de su responsabilidad en el deber de tutela del artículo 41 CN, además de lo contenido en la ley de referencia y en las leyes de presupuestos mínimos ambientales en general.

Las aguas interjurisdiccionales (y cuenca) son el especial objeto de esta ley y donde se plasman objetivos metas de política hídrica-ambiental. Es una ley con cuestionada eficiencia; si bien los jueces la vienen aplicando y probando su eficacia.

Esta no es la única ley de PMA que se refiere a aguas, la ley de bosques nativos y la ley de glaciares, entre otras, se refieren al agua en sus funciones y en su aspecto territorial.

Ley de bosques

Esta ley de PMA sobre bosques nativos (enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos) se refiere también a los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. En un claro lineamiento de política ambiental establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que estos brindan (al igual que el Programa Social de Bosques "ProSoBo").

En la misma se define bosques nativos (ecosistema) incorporando la interdependencia de éstos con- entre otros- “los recursos hídricos”-. Refiriéndose además específicamente a los servicios ambientales que brindan. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad se encuentran la “regulación hídrica”; la conservación del suelo y de calidad del agua.

En el anexo de esta ley se sientan los Criterios de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial de los bosques nativos y se encuentra en particular el “9. Potencial de conservación de cuencas: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y

para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc."

En el artículo 4 del ANEXO "A" del Reglamento de Funcionamiento del Programa Social de Bosques "ProSoBo" leemos: "Las potenciales actividades de aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas y de forestación a las que alude el artículo 5° del Decreto N°1332/02 se clasifican en las siguientes áreas temáticas de intervención:(...) j) Servicios ambientales como la regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, conservación del suelo y de calidad del agua, fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, contribución a la diversificación y belleza del paisaje, y defensa de la identidad cultural".

La interacción entre aguas y bosques es innegable, siendo un emergente de política ambiental en la materia este tipo de normativas que aún deben coordinarse con el resto de la regulación provincial.

DE LOS GLACIARES Y DEL AMBIENTE PERIGLACIAL

Los glaciares son agua; es un bien público y constituyen mayoritariamente cursos de agua (estado sólido). Esta ley de presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial tiene por objeto preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico.

ARTÍCULO 2° — Definición. A los efectos de la presente ley, se entiende por glaciar toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recristalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua.

En su articulado se refiere (art. 6) a las "actividades prohibidas", las que básicamente se refieren a la exploración y explotación minera e hidrocarburífera (y la industrial). Ley producto de una axiomática manifestación de las tensiones entre políticas ambientales y políticas de desarrollo.

LAS INSTANCIAS FEDERALES: COHIFE Y COFEMA EI COFEMA

En la ley de presupuestos mínimos ambientales se ratifican los acuerdos federales de constitución del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); siendo el ámbito a través del cual se instrumenta el Sistema Federal Ambiental, cuyo objetivo es desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo –a propuesta del Poder Ejecutivo- tiene a su cargo el dictado de recomendaciones o de resoluciones, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

Sistema Federal Ambiental

ARTICULO 23. — Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). (Ley 25675)

El COFEMA es una persona jurídica de derecho público constituida por el Gobierno federal y las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Es un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros. Donde el agua como componente ambiental no deja de ser objeto de tratamiento.

Entre sus objetivos se encuentran (art.2): 1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales; 2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental; 3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente; 4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente; 5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado; 6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios; 7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales; 8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población; 9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios

comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional; etc.

Los estados partes se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución (art. 4).

El COFEMA ha concertado instancias de coordinación institucional con el COHIFE, que se han referido en principio a aguas (ley 25688) y si bien esta es una coordinación incipiente es esencial especialmente para la concreción de coordinación y entendimiento interinstitucional en materia de aguas en las distintas provincias.

EI COHIFE

Mediante la sanción de la Ley 26.438 del 3 de diciembre de 2008 se ratifica la creación del CONSEJO HÍDRICO FEDERAL . Se trata de la constitución de un organismo federal, interjurisdiccional de aguas integrado por las distintas provincias argentinas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación en donde se representan los organismos encargados del agua a nivel nacional y provincial. Y cuyo objetivo primordial es:

LEY 26438- ARTICULO 3º — Reconócese al CONSEJO HIDRICO FEDERAL (COHIFE) como persona jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias.

En su constitución no existe delegación de potestades propias de cada Estado Miembro y toma como punto de partida de la concertación la manda constitucional referida al dominio originario que sobre los recursos hídricos detentan las Provincias. Su ámbito territorial, en este caso, es todo el territorio argentino.

Si bien es persona jurídica de derecho publico, como tal carece de privilegios especiales.

CARTA ORGANICA. ARTÍCULO 17: La labor del Consejo Hídrico Federal no importará en ningún caso, una interferencia política o económica en los asuntos de cada jurisdicción, ni implica delegación de potestad alguna en cuanto a las funciones propias de cada Estado miembro.

CARTA ORGANICA. ARTÍCULO 21: Son miembros del Consejo Hídrico Federal los Estados signatarios que ratifiquen la Carta Orgánica, y los que posteriormente adhieran a ella.

Esta ley, viene a reconocer al COHIFE como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal; como asimismo reconoce a este ámbito como de compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones. Entre sus objetivos se encuentran los de instalar nuevas conductas y actitudes de la sociedad en relación al agua, con el fin de posibilitar una mejor comprensión de las cuestiones hídricas y de su interdependencia con factores económicos, sociales y medioambientales; impulsar la participación comprometida e informada de la sociedad en la gestión de los recursos hídricos en todos sus niveles; fortalecer los fundamentos de una política hídrica nacional aglutinante de todos los actores en todo el país; difundir prácticas conservacionistas y de utilización racional y sustentable del agua, tanto en el uso personal como en el urbano, industrial y agrícola; promover el principio de equidad en la utilización del recurso; -entre otros-.

El COHIFE es una instancia de coordinación y de concertación en materia de recursos hídricos. Al estar integrada de representantes de los organismos de recursos hídricos de las distintas jurisdicciones la principal dimensión de política pública que aborda es la del agua como recurso.

Los Principios Rectores

En nuestro país existe una especie de consenso en lo que son los Principios rectores de política hídrica, los que fueron elaborados esencialmente por gestores públicos de aguas de las distintas provincias en conjunto con Nación (COHIFE).

Estos principios que no han adquirido el rango de norma en todas las provincias, (han sido ratificados por ley, por decretos, o no ratificados en otros casos) debieron ser la base de las políticas públicas federales .

En el sitio web del COHIFE se lee “La adopción de los Principios Rectores facilita no sólo avanzar hacia un desarrollo armónico del recurso hídrico sino también disminuir los eventuales conflictos derivados de su uso, e incluso facilitar la resolución de los mismos. La materialización de estos principios en acciones sustentables y eficientes requiere del apoyo participativo de la comunidad hídrica en su totalidad y de un férreo compromiso del sector político, en el entendimiento que del manejo inteligente de las aguas depende la vida y la prosperidad de nuestro país” . En el referido sitio se agrega una tabla con los principios rectores de política hídrica :

Tabla de Principios Rectores:

EL AGUA Y SU CICLO

- 1- El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable
- 2- El agua tiene un único origen

EL AGUA Y EL AMBIENTE

- 3- Incorporación de la dimensión ambiental
- 4- Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental
- 5- Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial
- 6- Calidad de las aguas
- 7- Acciones contra la contaminación
- 8- Agua potable y saneamiento como derecho humano básico
- 9- Control de externalidades hídricas
- 10- Impactos por exceso o escasez de agua
- 11- Conservación y reuso del agua

EL AGUA Y LA SOCIEDAD

- 12- Ética y gobernabilidad del agua
- 13- Uso equitativo del agua
- 14- Responsabilidades indelegables del Estado
- 15- El agua como factor de riesgo

EL AGUA Y LA GESTION

- 16- Gestión descentralizada y participativa
- 17- Gestión integrada del recurso hídrico
- 18- Usos múltiples del agua y prioridades
- 19- Unidad de planificación y gestión
- 20- Planificación hídrica
- 21- Acciones Estructurales y medidas no-estructurales
- 22- Aguas interjurisdiccionales
- 23- Prevención de conflictos

EL AGUA Y LAS INSTITUCIONES

- 24- Autoridad única del agua
- 25- Organizaciones de cuenca
- 26- Organizaciones de usuarios
- 27- El Estado Nacional y la gestión integrada de los recursos hídricos
- 28- Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países
- 29- Foros internacionales del agua
- 30- Consejo Hídrico Federal

EL AGUA Y LA LEY

- 31- El agua como bien de dominio público

32- Asignación de derechos de uso del agua
33- Reserva y veda de agua por parte del Estado

34- Derecho a la información

EL AGUA Y LA ECONOMIA

35- El agua como motor del desarrollo sustentable

36- El valor económico del agua

37- Pago por el uso de agua

38- Pago por vertido de efluentes, penalidad por contaminar y remediación

39- Subsidios del Estado

40- Cobro y reinversión en el sector hídrico

41- Financiamiento de infraestructura hídrica

42- Financiamiento no-estructurales

LA GESTION Y SUS HERRAMIENTAS

43- Desarrollo de la cultura del agua

44- Actualización legal y administrativa

45- Monitoreo sistemático

46- Sistema integrado de información hídrica

47- Optimización de sistemas hídricos

48- Formación de capacidades

49- Red de extensión y comunicación hídrica

Son estos mismos principios acordados y embanderados en los actos de los diferentes niveles de gobierno del agua los que no siempre se reconocen a nivel provincial en la gestión como “validos”.

En este diseño medular éstas son solo algunas de las líneas del esquema del sistema jurídico sobre aguas que nos permiten además detectar si se han sobrepasado competencias y facultades provinciales en esto del dominio del recurso y resaltar las responsabilidades en materia de aguas como parte del patrimonio natural en sus territorios. Aguas que en su calidad de bien jurídico protegido y de bien público se encuentran sujetas a políticas públicas que contribuyen a la ineficacia del citado sistema en un contexto de políticas públicas generales.

Algunas “notas” en torno a la regulación de aguas como líneas de políticas públicas sobre aguas

Vivimos en una era en la que los ideales de los derechos humanos se han colocado en el centro de la escena tanto política como éticamente. Se ha gastado una gran cantidad de energía en promover su significado para la construcción de un mundo mejor, aunque la mayoría de los conceptos que circulan no desafían

fundamentalmente las lógicas de mercado liberales y neoliberales o los modos dominantes de legalidad y de acción estatal. Vivimos, después de todo, en un mundo en el que los derechos a la propiedad privada y el beneficio aplastan todas las demás nociones de derechos.

A continuación y siguiendo el orden de desarrollo, se acotan algunas notas que parten de la regulación en vigor instrumentando y encauzando políticas públicas sobre aguas:

Las aguas, como bienes públicos se caracterizan por ser comunes; como bienes ambientales por ser colectivos, y en ambas categorizaciones no susceptibles de ser objeto de derechos exclusivos de un sector o de no serlo; o de algunos habitantes si y de otros no. Es precisamente esta imposibilidad de exclusión de beneficiarios parte del fundamento de los bienes colectivos.

El agua como bien es pública; como patrimonio natural se encuentra incorporado al patrimonio de la República Argentina. Como parte de nuestro patrimonio ambiental no puede ser escindido del territorio que integra sin vulnerarse con ello nuestra soberanía.

La tutela que detenta el Estado sobre las aguas, se presenta en garantía de desarrollo, para lo cual es el mismo Estado quien debe proveer a la protección del agua como tal.

Como bien de dominio público, declarado en el Código Civil, es objeto de políticas públicas, las que se han venido basando en el carácter de recurso, con lo que se disuelven éstas en políticas energéticas, agrarias, mineras, industriales, etc.

Su tutela y administración por parte del Estado, lo es en representación de todos y no a título privado. En los aprovechamientos, esto es, en la factibilidad de usos, el bien no puede ser objeto de propiedad, por lo que se recurren a figuras tales como la concesión y el permiso en las regulaciones provinciales a fin de posibilitar sus diferentes usos bajo alguna forma administrativa. El hecho de ser públicos impide el pago de un precio pero si permite el pago de un canon que implica la devolución por ese uso de lo que es de todos

En sus aprovechamientos, un río, un lago, etc no puede ser dividido en usos sin considerar el resguardo de su carácter de bien colectivo, de la entidad agua-ambiente ya que también se encuentran involucrados servicios ambientales. El agua como recurso, es susceptible de aprovechamientos individuales que excluyan a otros en tiempo y lugar. El agua como ambiente no. El agua es inescindible en la realidad como agua-recurso y agua-ambiente; es mediante las políticas públicas que se debe plasmar el límite o resguardo del agua en su entidad de bien común y colectivo.

Los códigos y leyes de agua (recursistas) contienen lineamientos que no permiten en general considerar al agua-ambiente, aunque si la contaminación del recurso. La

competencia entre ambas regulaciones sobre el agua (recurso-ambiente) importa un desfase entre lo que puede aprovecharse en objetivos privados y lo que puede aprovecharse en objetivos colectivos. En ambos casos el valor del agua es despreciable frente al tratamiento que hacemos de ella.

Estas características van a dificultar que el bien sea objeto de sustracción en lo referente a las reglas de mercado, lo que no va a implicar que pueda desequilibrarse mediante aprovechamientos la naturalidad de cursos y cuerpos de agua para servir de ejes de sistemas naturales (agua-ambiente) la concreción del derecho al ambiente sano y equilibrado.

La aparición del nuevo orden jurídico institucional (ambiental) reacomoda el mapa competencial y jurisdiccional; no para despojar a las provincias por parte de la Nación (de la que forman parte) de los recursos, ni mucho menos decidir sobre los usos; pero sí viene a tender un marco de tutela sobre lo que es de todos en interés público.

La adopción de la concepción de cuenca como unidad de gestión del recurso no implica el desapoderamiento del recurso sino la necesidad de acordar sobre lo que es común, siendo las mismas provincias las que en la adopción de los principios rectores los confirmaron (entre otras como unidad de planificación y gestión) .

La conformación de cualquier tipología de entidades interjurisdiccionales de cuenca necesariamente envuelve un accionar coordinado y el acordar aspectos de gestión sobre aguas comunes. La discrecionalidad en la constitución de los mismos no es algo que las provincias puedan arrogarse, en particular en los casos de usos competitivos, contaminación o cualquier accionar o falta de accionar –entre otros– sobre el medio que influya en el normal funcionamiento de la cuenca. No son más que las provincias que comparten ese recurso las que deben acordar y coordinar por lo que no hay fantasmas para espantar en tanto logren ponerse de acuerdo sobre sus aguas en interés de lo que es de todos.

Las instancias federales como el COHIFE y el COFEMA se conforman como los nuevos espacios institucionales de coordinación de políticas públicas de agua-recurso y de agua-ambiente por lo que ambas entidades necesariamente deberán interactuar a fin del logro de objetivos constitucionales y en donde la Nación encuentra un nuevo espacio de concertación federal de políticas públicas.

Estamos presenciando los primeros pasos de una nueva política pública de aguas que ya no se construye desde lo propio sino desde lo común y en el consenso. Las dificultades son muchas pero el camino se ha comenzado no solo desde el marco jurídico institucional sino con el accionar propio de las provincias que plasmaron sus necesidades en la concreción de acuerdos federales y en los principios rectores.

Reflexiones: El mal entendido federalismo en materia de aguas

“el dilema entre la autonomía individual y la eficiencia colectiva y, por tanto, cómo se hace el camino hasta una situación de cooperación estable”

La política pública de aguas, se contextualiza por lo general en la política pública de desarrollo. Si comenzamos clásicamente por diferenciar ámbitos de lo público y de lo privado, lo público va a implicar -entre otras cuestiones- bienestar general, intereses colectivos, orden público, lo que considera y va dirigido a todos, en cambio lo privado se reduce básicamente al interés particular o de grupo.

En el tema del agua, no escapamos a esta realidad general del desarrollo y lo privado, en donde los bienes públicos son de nadie y de los cuales hay que sacar el máximo provecho en beneficio individual o de grupo. El límite de cuanto es lo que pueda “apropiarse” estará dado por las bases de la regulación.

La coordinación entre estos intereses, no es una tarea que fácilmente se concrete en la realidad. Son precisamente las normas las que deben ir marcando el cauce en el que se desarrollara tal despliegue de intereses. Tal coordinación o lo que es lo mismo, el impulso de equidad en la materia, no es lo que se logra concretar en todos los casos, sino más bien lo que Hardin predice (La tragedia de los Comunes de 1968) como el destino de un bien natural escaso cuando muchos individuos lo utilizan de forma común. Ésta como otras teorías, referidas a bienes comunes coincide en que es necesario un compromiso, colaboración y accionar acorde al fin y un rol que se espera cumpla.

No es novedoso que el ser humano ante lo que es de todos se comporte de manera muy poco solidaria; tratando de usar, consumir, etc. lo que mas pueda de ese bien en interés propio. El bien común no parece pertenecerle o depender de él, ¿Y entonces de quien depende si todos se comportan de igual manera?.

Las provincias, gestionadas por individuos, no son la excepción a este tipo de comportamiento (tampoco los países). Y tal es la forma en que se comportan en relación a los recursos hídricos interjurisdiccionales (en tutela y dominio provincial).

En la tensión entre los intereses (público-privado) que ambos sectores representan se han venido concretando ajustes (constitucionales) que han marcado caminos que van en dirección a lo colectivo y se acomodan entre los objetivos por los que la sociedad crea este Estado. Reafirmando en este caso el sistema federal y la tutela de intereses colectivos.

Al organizarnos como Estado federal, el dominio de los recursos naturales es asignado a las provincias, las que los regulan, administran y tutelan. Es así que dictan sus códigos y leyes de aguas –en los que plasman su política hídrica- gestionan sus

aguas y concretan acuerdos con otras provincias sobre sus aguas interjurisdiccionales –entre otras-.

Tal reforma constitucional de 1994, implicó una modificación sustancial de la regulación sobre el agua, tutelándose ya no solo como recurso natural sino jerarquizándose como componente del derecho ambiental y como patrimonio natural.

Algunas provincias, lejos de desarrollar regulación ambiental en tutela del agua, han venido dictando normativa que inconstitucionalmente incorpora al agua entre los bienes de mercado. Este manejo comercial del agua no sería llamativo si no fuera que, si uno se toma la molestia de indagar en parte de las principales cabeceras de cuenca de nuestro país vamos a descubrir que muchas de ellas han sido compradas por capitales extranjeros. Lo que no sería preocupante si consideramos que el agua en nuestro país es un bien de dominio público (con los caracteres de inembargable, imprescriptible e inalienable) lo cual es deseable que también se recuerde en las mismas provincias al momento de gestionar sus aguas.

A ello se suma que muchas de ellas no han venido cumpliendo en respetar a sus vecinos en los usos racionales de las aguas interjurisdiccionales; con lo que ejercen atribuciones de gestionar sus aguas pero no siempre como si éstas pertenecieran a un ambiente (cuenca) y concretan acuerdos con otras provincias sobre sus aguas interjurisdiccionales –entre otras- que no siempre observan.

Estos y muchos otros ejemplos que son de público y notorio vienen concretando muchas provincias en sus políticas públicas provinciales. Lo que ha llevado a que tengamos en algunas provincias habitantes de primera y en otras habitantes de segunda (y si no nos respetamos entre nosotros como esperamos nos respeten desde afuera?).

El dominio de los recursos naturales no faculta para vaciar de contenido el derecho de sus habitantes y el patrimonio natural argentino. Agua es ambiente y patrimonio natural, eje de sistemas ambientales y condición del ambiente sano y equilibrado. Agua que forma parte del territorio (soberanía).

Las normas de tutela del agua vienen siendo desconocidas. Las aguas no son solo un recurso, son mucho más que eso. Son parte de lo que recibimos en herencia, para vivir, para desarrollarnos, para crecer como Nación y debemos legarlas a quienes nos preceden. No podemos descuidar ese patrimonio. La regulación de las aguas requiere de un desarrollo acorde al mandato constitucional, que no se agota en la mirada recursista, ni en una que la excluya.

Sin políticas públicas que reafirmen la tutela de las aguas en sus usos racionales y en sus funciones ambientales no será posible un desarrollo sustentable; no al menos a nivel país.

El Estado, como Nación es el encargado de regular (presupuestos mínimos ambientales y códigos de fondo) e inducir a los titulares del recurso a comportarse de manera concertada en cuanto al uso y al deber de resguardar lo ambiental. El dominio del recurso no puede agotar de contenido al bien agua en si. Es el Estado quien lo representa y gestiona a fin de resguardar la cosa para que siga sirviendo para los fines que fundaron la declaración de pública.

Que el agua sea regulada como recurso (interés particular o sectorial) y como ambiente (interés colectivo) y como patrimonio natural (interés público/interés general) importa, si consideramos desarrollo+sustentable, coordinación entre distintos intereses y cooperación para no priorizar el interés individual por encima del colectivo .

Las reservas de agua dulce, no siempre disponibles fácilmente ni en todas partes, se van entropizando gracias a nuestro accionar frente al medio. La característica de no renovable en que se ha convertido el recurso agua no permite considerarla en concepciones recursistas de "ilimitado" . A lo cual se suma que el agua cuando se encuentra asociada en sus usos a derechos de propiedad sobre otros recursos, pasa a manejarse como bien privado, sin terminar de entenderse que no se paga por el "valor" del agua, de allí la necesidad y el fundamento de la exigencia de su uso racional (no nos referimos al servicio de) también resulta mas complejo evitar el deterioro, además del derroche, del bien.

Siendo precisamente deber del estado que "Las autoridades proveerán, (...) al uso racional de los recursos naturales" lo que fundamenta que las provincias no puedan hacer lo que quieran con tales recursos, que indudablemente les pertenece pero del que deben responder como parte integrante de la Nación Argentina.

Agua para desarrollarnos, agua para sus diferentes usos, para dictar normas complementarias de tutela del agua, agua para vivir, agua para un territorio que aún contiene desigualdades que sólo podrán ser acortadas si entendemos que lo "público" va de la mano de lo que implica democracia y desarrollo –no de las desigualdades– sino de la Argentina como país. Y la responsabilidad es de todos.

Lamentablemente este mal entendido federalismo nos ha venido convirtiendo en la suma de unitarismos provinciales que se arrogaron la facultad sobre el patrimonio del país. Justificando el vaciamiento o la degradación de recursos naturales en pos de veladas autonomías provinciales. Muchas de las cuales, aún con la reforma del 94, han seguido tratando mayoritariamente al agua sólo como recurso natural, lo que va llevando a desconocer derechos ambientales y a la constitución misma.

Agua tratada como recurso, termino reafirmando modos de manejo y de regulación del agua en algunas provincias como mercancía y lo que es peor aún, donde prima la autonomía de la voluntad en cuanto a los mismos.

El patrimonio natural, como base sobre lo que ejercemos soberanía, no puede ser vaciado de contenido sin que con ello no se afecte al Estado mismo. De otra manera estaríamos avalando que algunas provincias vacíen de agua sus territorios, o las contaminen etc. (como sino formaran parte de un ciclo hidrológico) y como si no fueran compartidas e incluso como si no formaran parte del país.

Las leyes sobre recursos hídricos son el reflejo de la política actual en la materia en la Argentina. Deberían inducir y contribuir a un uso sostenible del agua y a la preservación del patrimonio natural como tal, y a no descuidar sistemas ambientales. Las funciones ambientales del agua no pueden ceder al uso no sostenible del recurso sin comprometer con ello nuestro futuro, como país y como integrantes del sistema tierra.

La política ambiental de aguas en la Argentina se encuentra disuelta en la política ambiental general. Una política que se refiere a un bien jurídico protegido: el ambiente, en el cual el agua es un componente y de cuya normalidad y naturalidad depende su calidad de “sano y equilibrado”

Revalidar con políticas públicas el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables de los bienes públicos y la tutela sobre el todo es un paso en el acercamiento a un desarrollo de políticas ambientales sobre el agua.

Reafirmarse desde lo ambiental en los bienes públicos, en su finalidad y en derechos basados en una nueva tipología de bienes colectivos, es reconocer que el agua ya no puede ser solo objeto solo de políticas hídricas (recurso) sino que pasa a ser objeto de políticas ambientales que enmarcan o debieran acompañar a las recursistas.

Estamos sumidos en una instancia de preparación hacia un nuevo tipo de políticas públicas en las que el rol competencial de las provincias cambia pero fundamentalmente la del Estado (Nación) reafirmandose en el resguardo de nuestras bases territoriales que fundan nuestra soberanía frente al mundo. En las que una mayor integración interinstitucional e interjurisdiccional se hace necesaria a fin de concretar objetivos constitucionales de tutela ambiental, de salud y seguridad.

CAPÍTULO V

EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL BOSQUE NATIVO

Por Marta Juliá

Introducción

En el marco del proyecto de investigación que desarrollamos¹², uno de los objetivos que nos planteamos fue relevar y describir las áreas responsables de bosques nativos en las distintas jurisdicciones nacional, provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires (1994-2009).

En el gobierno nacional como en los gobiernos provinciales existen áreas o sectores que se han ocupado de la problemática de los bosques nativos a través del tiempo, considerando el bosque nativo como parte de la gestión de los recursos naturales en sus territorios, o como elemento de sus ambientes naturales y por tanto incorporados en los ámbitos de gestión ambiental.

Esta distinción que remarcamos en el párrafo anterior no es menor ya que tiene un importante significado en cuanto al tipo de gestión a realizar donde se puede hacer

¹² Formulación y ejecución de políticas públicas ambientales en Argentina, aprobado y evaluado categoría A y subsidiado por SECyT. UNC. (2010-2011)

la consideración aislada del recurso como un tema cerrado en sí mismo o la ubicación del bosque en los ecosistemas y regiones en el marco de una gestión ambiental.

Los bosques nativos han sido regulados y conceptualizados de diferentes formas a través del tiempo en nuestro sistema jurídico. Así fueron regulados como parte de los recursos naturales, bajo la denominación de normativas sobre flora o como parte de los denominados recursos forestales (esta es la denominación con que regula el bosque la ley Nacional sobre protección de la riqueza forestal N° 13.273).

En la actualidad se les otorga un privilegiado lugar de protección con una ley de presupuestos mínimos ambientales, en la cual queda el bosque nativo inserto en los ecosistemas naturales y por tanto protegidos desde las normativas ambientales como parte del patrimonio natural y dentro del amplio concepto del artículo 41 de la constitución nacional.

Si tomamos en cuenta las normativas forestales o las regulaciones que se refieren a la conservación de suelos donde se regulaba acerca del bosque se nos presentan considerando al bosque, su clasificación, la regulación del desmonte o su prohibición, y la comercialización de los productos maderables estableciendo los sistemas administrativos que permiten la fiscalización y control. Asimismo se incluyen en estas normas problemáticas asociadas como es el caso del fuego que se prohíbe en muchos casos o se regula el uso.

Las normas propiamente ambientales como son las leyes generales de ambiente dictadas en las provincias han considerado a los bosques nativos incluidos en la temática de "la flora" como en el caso de la ley de Jujuy, Córdoba, Santiago del Estero, Neuquén, para citar algunos ejemplos.

En el nuevo orden ambiental introducido con la reforma de la constitución en 1994 es en el marco del concepto de ambiente establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, como parte del patrimonio natural es que se formulan desde la nación normas de presupuestos mínimos para su protección.

Las áreas responsables del bosque nativo en Argentina se enfrentan en la actualidad a la implementación de las políticas fijadas en la ley de presupuestos mínimo de protección del bosque nativo dictada a nivel nacional como ley N° 26.331. En las distintas jurisdicciones es necesario indagar y describir la actual situación política, jurídica e institucional de los sectores involucrados en la problemática ya que es imprescindible para comprender el desarrollo de las políticas fijadas para la preservación de este importante recurso natural.

Cada Provincia establece las autoridades que estarán encargadas de atender los problemas vinculados al bosque nativo, los responsables tienen distinta jerarquía y ubicación en la estructura institucional de los diferentes gobiernos. Su conocimiento y

profundización nos permite contar con elementos para el análisis ya que les otorga a las políticas públicas características propias en cada área de gobierno.

Un aspecto central es observar el tipo de institucionalización que ha tenido la temática del bosque nativo, los sectores que se han conformado en la estructura gubernamental para atender la problemática, de quien dependen las áreas de bosque nativo y su jerarquía actual. Ello nos permitirá establecer las características generales de la institucionalidad en general y las particularidades que adquiere en cada provincia la protección del bosque nativo.

La ley 26.331 constituye, además de un presupuesto mínimo, la formulación de una política pública en materia de protección de los bosques nativos. Esto es así en tanto la protección del bosque nativo es insertada en la agenda pública, con una gran difusión de la problemática, con fuerte presión y se convierte en ley.

La presión de los grupos ambientalistas para el tratamiento de la ley en el congreso se complementa con la existencia en la propuesta del texto de la ley de una política pública abarcativa que fija las bases para proteger el bosque nativo en todo el territorio a través de la planificación, el ordenamiento, la participación y el compromiso de cada gestión con la formulación normativa de sus políticas jurisdiccionales.

La definición de la ley en diciembre de 2007 marca un hito importante en materia de bosques nativos que implica detener los procesos de desmonte hasta que se realicen los ordenamientos en cada lugar. Poniendo énfasis en el ordenamiento para la toma de decisión.

La formulación de la política nacional a través del dictado de la ley de presupuestos mínimos sobre protección del bosque nativo les generó a las distintas jurisdicciones obligaciones de diversa índole:

- 1) Por una parte determinar la autoridad de aplicación de la ley 26.331, que en muchos casos los gobiernos redefinieron sus sectores destinados a atender los bosques nativos y en otros se encuentran con áreas pequeñas y abandonadas que es necesario reactivar;
- 2) por otra parte realizar la tarea de ordenamiento territorial con sus exigencias (proceso participativo y aprobado por ley provincial) situación que se encuentra en distintos niveles de desarrollo en el territorio nacional.

Nos interesa abordar, en primer término, cada jurisdicción provincial con las características particulares que tiene el sector de bosque nativo en el marco de las instituciones que lo contienen, se describe si se ha desarrollado el ordenamiento territorial del bosque nativo, si se ha aprobado por ley y en caso de no contar con ley si hay datos sobre el desarrollo alcanzado.

En segundo término nos interesa destacar las vinculaciones que se observan entre las elecciones de los modelos institucionales ambientales y como posicionan las áreas de bosque nativos en sus estructuras o fuera de ellas.

En tercer término realizar una aproximación al estado de la formulación de las políticas de ordenamiento territorial del bosque nativo en las distintas provincias.

Situación de las áreas responsables de bosques nativos¹³

Las áreas destinadas a la ejecución de las políticas en materia de bosque nativo o que se establecen como autoridades de aplicación de las leyes de protección del bosque nativo o del propio ordenamiento territorial del bosque nativo, gozan de situaciones diversas en las diferentes provincias en Argentina.

Para realizar una descripción del estado de situación de cada jurisdicción política tomamos en cuenta en cada una si ha realizado su ordenamiento, en que instancia está, si ha formulado su política de ordenamiento territorial y que instrumento normativo a dictado, en que año, y si existe algún dato anexo que complemente su caracterización actual, en este aspecto.

En la provincia de Buenos Aires el área de bosque nativo está inserta en la Secretaría de Política Ambiental, hasta el presente no se ha realizado el ordenamiento territorial de bosque nativo en la provincia y se encuentran en el desarrollo del proceso participativo provincial.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires por sus características territoriales eminentemente urbanas, no reúne los requisitos como para llevar a cabo el ordenamiento de bosques nativos como lo plantea la norma, de todas formas el área que se asemeja por su objeto se encuentra ubicada en la Agencia de Protección Ambiental del gobierno de la Ciudad.

En la provincia de Catamarca el área de bosque nativo se encuentra en la Subsecretaría del Ambiente dependiente de la Secretaría del Agua y el Ambiente, quien fue designada como autoridad de aplicación de la ley 26.331 por Decreto Provincial N ° 1567 de fecha 19 de agosto de 2008. La provincia realizó el ordenamiento ambiental territorial y lo aprobó a través de la ley provincial N° 5311 promulgada el 13 de septiembre de 2010.

En la provincia de Córdoba el área de bosques nativos se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Ambiente del gobierno de la provincia. Se desarrollo el

¹³ Se han utilizado como fuente de información las páginas web de los gobiernos provinciales, información de paginas web de ONG (Greepace, FARN, entre otras), entrevistas a funcionarios de áreas de bosques nativos e información del COFEMA y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

ordenamiento territorial del bosque nativo el que fue aprobado por ley provincial N° 9814 sancionada el 5 de agosto de 2010.

En la provincia de Corrientes el área de bosques nativos está inserta en el sector de Gestión Bosques de la Dirección de recursos Forestales de la provincia dependiente del Ministerio de Producción Trabajo y Turismo, el ordenamiento territorial ha sido aprobado por la ley provincial N° 5974 sancionada el 26 de mayo de 2010.

La provincia del Chaco tiene su área de bosque nativo en el marco de la Subsecretaría de Recursos Naturales, dependiente del Ministerio de Producción su ordenamiento territorial ha sido aprobado por ley provincial N° 6409.

En la provincia de Chubut la temática de los bosques nativos se encuentra institucionalizada en una Dirección General de Bosques y Parques de la Subsecretaría de Recursos Naturales que forma parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Cuenta con el ordenamiento territorial del bosque nativo aprobado por la ley provincial XVII N° 92 sancionada el 16 de junio de 2010.

La provincia de Entre Ríos el área de Bosque Nativo es una Dirección que se encuentra en Secretaría Ambiente donde cuenta con tres unidades de gestión: unidad de gestión del río Uruguay, Unidad de gestión del río Gualeguay y unidad de gestión del río Paraná. En cada dirección existe un área de flora y bosque nativo. No tienen ley de ordenamiento.

La provincia de Formosa tiene el área de Bosque Nativo dentro de la Subsecretaría de Recursos Naturales, Ordenamiento y Calidad Ambiental en el Ministerio de la Producción y el Ambiente. El Ministerio ha sido designado como la autoridad de aplicación de la ley provincial N°1552 "Programa de Ordenamiento territorial de la provincia de Formosa POT-FOR", sancionada el 22 de junio de 2010.

En la provincia de Jujuy el área de Bosque Nativos se encuentra dentro de la Secretaría de Estado de Gestión Ambiental, lo que ha desarrollado el ordenamiento territorial aprobado por Decreto N° 2189 de febrero de 2009.

La provincia de La Pampa cuenta con el área de Bosque Nativo dentro de la Subsecretaría de ecología. El ordenamiento territorial del bosque nativo ha sido realizado en la provincia a partir de su institución por el Ministerio de la Producción (como Autoridad de Aplicación), dicta la Resolución N° 44/09, 28 de enero de 2009.

La provincia de La Rioja tiene el área de Bosques Nativos en el marco de la Secretaría de Ambiente. No ha realizado aún su ordenamiento territorial de bosque nativo.

La provincia de Mendoza tiene el área de bosque nativo en el marco de la Secretaría de Medio Ambiente, en la Dirección de recursos naturales renovables el

Departamento de forestación. La ley 8195 sancionada en 2010 es su ley de ordenamiento territorial del bosque nativo.

En la provincia de Misiones dentro del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables y Turismo se encuentra el área de Bosque Nativo. El ordenamiento territorial del bosque nativo es aprobado por la ley XVI N°105, sancionado el 2 de septiembre de 2010, se establece que la Autoridad de Aplicación es el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo. Se crea por la mencionada ley la unidad técnica de ordenamiento de los bosques nativos.

En la provincia de Neuquén el área de bosque nativo se encuentra en la Dirección General de Política Forestal de la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico del Ministerio de Desarrollo Territorial. El ordenamiento territorial fue aprobado por Decreto N° 1078 de 2009 y cuentan con un proyecto de ley de ordenamiento territorial que ingresó a la legislatura en noviembre de 2011.

En la provincia de Río Negro el área de bosques nativos está ubicada en la Dirección de Recursos Naturales del Ministerio de la Producción. El ordenamiento territorial del bosque nativo cuenta con la ley 4552.

En la provincia de Salta, la problemática del bosque nativo se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo. El ordenamiento territorial fue aprobado por ley N° 7543.

La provincia de San Juan aborda la temática del bosque nativo en el marco de la Subsecretaria de Medio Ambiente de la Secretaría de Turismo Cultura y Medio Ambiente, sancionó la ley 8174 en noviembre de 2010.

La provincia de San Luis el área de bosque nativo se incorpora en el marco del Ministerio de Medio Ambiente quien es la autoridad de aplicación de la Ley N° IX-0697-2009, que aprueba el ordenamiento territorial del bosque nativo en San Luis.

La provincia de Santa Cruz designó por Ley provincial N° 3031 de 2008 al Consejo Agrario como Autoridad de Aplicación de la ley 26.331 en la provincia. En el ámbito de la Dirección General de Recursos Naturales y en el ámbito de la Dirección de Bosques y paseos se desarrolló el estudio técnico sobre el ordenamiento territorial de bosque nativo, que fue aprobado por la Resolución 470 del 24 de agosto de 2009.

La provincia de Santa Fé se dictó la ley 12.366 que dispone el ordenamiento territorial del bosque nativo en la provincia y determina como autoridad de aplicación a la Secretaría del Ambiente del Ministerio de Agua Servicio Públicos y Medio Ambiente. Por Decreto N°42 de 2009 se aprueba la primera etapa del ordenamiento territorial.

La provincia de Santiago del Estero realizó su ordenamiento territorial del bosque nativo por ley provincial N°6841 del 8 de enero de 2007, anticipándose a la

formulación de la política nacional dictada en diciembre del mismo año. La autoridad de aplicación de la ley es la Dirección General de Recursos Forestales y Medio Ambiente del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.

En 2008 ante la sanción de la ley nacional de presupuestos mínimos se establece que se ratifica en todos sus términos el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1830/08 de fecha 28 de Noviembre de 2008, por el cual se aprueba el “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Santiago del Estero” según los términos de la Ley Nacional N° 26.331, del 17 de marzo de 2009..

La provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur tiene a cargo en la Dirección General de bosques su área de bosques nativos en el marco de la .Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaria de Desarrollo Sustentable y Ambiente. El ordenamiento territorial del bosque nativo fue aprobado por Resolución N° 339 de 2009. Actualmente se encuentra en tratamiento el proyecto de ley en la legislatura provincial.

La provincia de Tucumán aprobó el Ordenamiento Territorial del bosque nativo por ley provincial N° 8304 la que establece que será el poder ejecutivo quien designe la autoridad de aplicación de la misma. El área de bosque nativo se encuentra dentro de la Secretaria de Medio Ambiente del Ministerio de desarrollo productivo

Jurisdicción nacional

La jurisdicción nacional es quien ha formulado la política sobre protección del bosque nativo en Argentina en la ley 26.331 donde designa como autoridad de aplicación a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. El área específica encargada de desarrollar la política en materia de bosques nativos es la Dirección de Bosques dentro de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad, en el marco de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.

En el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional se encuentra ubicado dentro de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La responsabilidad primaria de la Subsecretaría es asistir al secretario en la elaboración y ejecución de la política nacional vinculada a la gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad, al desarrollo de sus instrumentos y a la implementación de la sustentabilidad social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional.

Entre las acciones que se han establecido para la Dirección de Bosques se encuentran las siguientes:

“Acciones:

1. *Elaborar políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques, estableciendo mecanismos permanentes de consulta y concertación con los gobiernos provinciales y entidades representativas del sector forestal.*

2. *Elaborar propuestas, planes, programas y proyectos destinados a promover un conocimiento integral de los recursos forestales y a incorporar y adecuar las técnicas de aprovechamiento de los mismos a los criterios de sustentabilidad.*

3. *Elaborar propuestas de promoción de inversiones en emprendimientos forestales y en la ampliación del área forestal, con fines protectores y de restauración de áreas degradadas.*

4. *Asistir al Director Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad en la propuesta y ejecución de programas para el conocimiento integral, la protección, recuperación y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas en forma coordinada con entes públicos y privados competentes en la materia; e impulsar la investigación científico-técnica relativa a las mismas.*

5. *Asistir al Director Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad en la propuesta y ejecución de programas para la ampliación del área forestal, con fines de protección y restauración de áreas degradadas, incluyendo su mantenimiento, manejo, protección y cosecha, como así también las actividades de investigación y desarrollo asociadas a los mismos.*

6. *Diseñar un programa forestal nacional con cronograma y metas cuantificables.*

7. *Analizar la evolución y promover la producción forestal y sus derivados mediante políticas que propendan a mejorar la productividad y calidad, a través del desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y la conservación de los recursos forestales.*

8. *Asistir al Director Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad en la propuesta y ejecución de programas y políticas de promoción, desarrollo y fiscalización de las diferentes fases del proceso de producción forestal.*

9. *Asistir al Director Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad para su intervención en los aspectos vinculados a proyectos y programas de cooperación en materia forestal, con organismos multilaterales, bilaterales y nacionales.*

10. *Asesorar y proyectar bases y normas reglamentarias en materia de crédito, exenciones impositivas y medidas de fomento en la temática de su competencia.*

11. *Estudiar y fomentar el uso racional de productos forestales y sus posibles aplicaciones; la tipificación de productos y subproductos forestales, y proponer las normas necesarias tendientes al uso sustentable del recurso.*

12. *Proyectar obras forestales y definir normas de aprovechamiento y manejo de bosques en coordinación con los organismos específicos a fin de hacer efectiva la defensa de los suelos y cuencas hidrográficas contra la erosión eólica e hídrica”.*

En la estructura dispuesta para la Dirección dependen del mismo: un área de normativas y legislación forestal y los siguientes programas: Programa nacional de criterios e indicadores del proceso de Montreal, programa de estadísticas forestales, programa unidad de manejo del sistema de evaluación forestal, programa productos forestales no maderables y el programa de manejo sustentable.

Situación política institucional de las áreas de bosque nativo y relación con áreas ambientales

A continuación se describe en el siguiente cuadro en cada jurisdicción iniciando con la Nación, Ciudad Autónoma y las provincias el organismo ambiental que tiene cada una, de quien dependen, como la sistematizamos de acuerdo a los modelos y cual es el área de bosque nativo con su designación específica.

Jurisdicción	Organismo Ambiental	Dependencia	Modelo	Área Bosque nativo
Nacional	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Jefatura de Gabinete de Ministros	A	Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. Dirección de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad. Dirección de Bosques
Provincial	Organismo ambiental	Dependencia		

Buenos Aires	Organismo Provincial para el desarrollo sustentable	Jefatura de Gabinete	D	Dirección provincial de recursos naturales
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Agencia de Protección Ambiental	Ministerio de ambiente y espacio público Org. Autárquico	D	No tiene bosques nativos
Catamarca	Subsecretaría del Ambiente	Secretaría de Agua y Ambiente	B	Subsecretaría de Ambiente- Área bosque nativo
Chaco	Ministerio de infraestructura, obras, servicios públicos y medio ambiente	Poder Ejecutivo	A	Subsecretaría de Recursos Naturales Ministerio de la Producción
Chubut	Ministerio de Medio Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable	Directa del Poder Ejecutivo de la provincia	A	Dirección general de bosques, Subsecretaría de Recursos Naturales Ministerio de Agricultura y Ganadería
Córdoba	Secretaría de Ambiente	Directa del poder ejecutivo	A	Área de bosque nativo dentro de la Secretaría de Ambiente
Corrientes	Instituto Correntino del agua y el	Ente autárquico descentralizado.	D	Gestión de bosques, Dirección de

	ambiente			recursos forestales Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo
Entre Ríos	Secretaría de medio ambiente y ecología	Del Poder Ejecutivo	A	Área flora en cada unidad de gestión en Secretaría de Ambiente
Formosa	Ministerio de la Producción y el Ambiente	Poder Ejecutivo	A	Área bosque nativo Subsecretaría de recurso naturales ordenamiento y calidad ambiental. Ministerio de Producción y Ambiente
Jujuy	Secretaría de Estado de Gestión Ambiental	Poder Ejecutivo	A	Área bosque nativo en Secretaria de Estado de Gestión Ambiental
La Pampa	Subsecretaria de ecología	Directa del Poder Ejecutivo	B	Área de bosque nativo Subsecretaria de Ecología
La rioja	Secretaría de Ambiente	Directa del Poder Ejecutivo	A	Área en la Secretaria de Ambiente

Mendoza	Secretaría de Medio Ambiente	Directa del poder ejecutivo	A	Departamento forestación dirección de recursos naturales renovables Secretaria de Ambiente
Misiones	Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables y Turismo.	Directa del Poder Ejecutivo de la provincia	A	Área técnica dentro del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables y Turismo
Neuquén	Subsecretaría de Medio Ambiente	Secretaría de Estado de Recursos Naturales	A	Área de bosque nativo, Dirección general de Política Forestal Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Territorial
Río Negro	Secretaría de medio Ambiente	Directa del Poder Ejecutivo Provincial.	D	Dirección Recursos Naturales Ministerio de

				Producción
Salta	Ministerio de Ambiente y Desarrollo	Poder Ejecutivo.	A	Área bosque nativo Ministerio de Ambiente
San Juan	Subsecretaría de Medio Ambiente	. Secretaría de Turismo Cultura y Medio Ambiente	B	Área en Subsecretaría de medio ambiente del Ministerio, Turismo, Cultura y Ambiente
San Luis	Ministerio de Medio Ambiente	Directa del Poder Ejecutivo	A	Área bosque nativo Ministerio de Ambiente
Santa Cruz	Subsecretaría de medio ambiente	Jefatura de gabinete	C	Consejo Agrario Dirección de Bosques Dirección Gral de Recursos Naturales
Santa Fé	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	Ministerio de Agua Servicio Públicos y Medio Ambiente	A	Área de Secretaría de Ambiente del Ministerio del Agua, servicios públicos y Ambiente
Santiago del Estero	Dirección General de Recursos Forestales y	Ministerio de Producción, Recursos Naturales,	C	Dirección general de Recursos forestales y

	Medio Ambiente	Forestación y Tierras.		medio ambiente del Ministerio de Producción, recursos naturales, forestación y tierras
Tierra del Fuego, Antártica e islas del Atlántico Sur	Subsecretaría de Recursos Naturales	Poder Ejecutivo	A	Área de bosques Subsecretaría de Recursos Naturales Secretaría de Ambiente
Tucumán	Secretaría de Medio Ambiente	Ministerio de desarrollo productivo	B	Área de bosques en secretaria de medio ambiente en el Ministerio de Desarrollo productivo

Las diferencias en cuanto a la ubicación de las áreas de bosque nativo en las estructuras gubernamentales constituye un dato importante para la política de protección y las posibilidades de desarrollo a futuro.

En un número importante las áreas de bosque nativo se encuentran en instituciones ambientales donde las políticas de preservación y protección de los recursos naturales están desarrolladas desde una misma área.

En otras jurisdicciones las áreas de bosques nativos se encuentran dentro de los ministerios de producción o en áreas agrícolas o en sectores donde comparten diferentes temáticas y los bosques nativos no conforman un área prioritaria.

Es en estos aspectos que un panorama político jurídico e institucional permite tener en cuenta las situaciones en cada provincia y en las diferentes regiones del país donde los recursos se encuentran en diferentes grados de conservación y por su

vulnerabilidad o la fragilidad de los ambientes que forman parte requieren mayor protección.

Los modelos institucionales ambientales y la incorporación de la temática del bosque nativo

Las instituciones ambientales en Argentina atienden diferentes temáticas de acuerdo a la definición que realizan de las áreas ambientales en la organización de la gestión ambiental en cada jurisdicción (nación, provincias o ciudad autónoma de Buenos Aires). No todas las instituciones ambientales abordan las mismas problemáticas, en algunas jurisdicciones las temáticas asociadas al ambiente se encuentran dispersas en diferentes organismos o áreas de gobiernos, en otros concentradas en su gran mayoría en Secretarías o Ministerios, que se han creado con el objetivo de abordar diferentes problemas ambientales, desde una misma área de gestión.

Los modelos institucionales ambientales que elaboramos nos sirven para conectar la selección del modelo con las temáticas ambientales, que en el caso del bosque nativo presenta sus particularidades.

De acuerdo a como incluyen las áreas de bosque nativo en las áreas ambientales se puede distinguir en los diferentes modelos institucionales ambientales lo siguiente:

Modelo A	Modelo B	Modelo C	Modelo D
Total 15	Total 4	Total 2	Total 4
Incluyen área de bosque nativo 12	Incluyen área de bosque nativo 4	Incluyen área de bosque nativo 1	Incluyen el área de bosques nativo 1

En el modelo A son doce las jurisdicciones que incluyen sus áreas de bosque nativo en la institución ambiental o determinan como autoridad de aplicación de la ley de presupuestos mínimos 26.331 a la institución ambiental.

En el modelo D que son los organismos no tradicionales uno solo incluye el área de bosques nativos en la institución ambiental.

En los modelos B de objeto compartido 4 jurisdicciones incluyen el área de bosques nativos en sus instituciones ambientales.

En el modelo C de menor jerarquía 1 jurisdicción solo incluye la temática en su ámbito institucional.

Para quienes han jerarquizado sus áreas ambientales instalándolas en Secretarías de Estado o Ministerios de 15 jurisdicciones que optaron por este tipo de

modelo institucional 12 de ellas han incluido las áreas de bosque nativo o han designado como autoridad de aplicación a sus áreas técnicas.

Para los que han elegido un modelo institucional no tradicional que son 4 jurisdicciones una sola de ellas incluye el área de bosque nativo en su estructura.

En los casos que han seleccionado modelos institucionales de objeto compartido que son 4 jurisdicciones las cuatro insertan o conforman sus áreas de bosque nativo.

En el resto de las jurisdicciones que han optado por un modelo institucional de menor jerarquía y que dependen de otras áreas, donde tenemos dos jurisdicciones que optaron por este modelo, una de ellas incluye los bosques nativos en sus áreas institucionales.

Hasta el momento la situación de 19 jurisdicciones que incluyen el área de bosque nativo en sus instituciones ambientales en los distintos modelos. Consideramos excluida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no tiene bosque nativo, los que completa un total de 20 jurisdicciones.

Nos preguntamos que ocurre con las cinco jurisdicciones restantes vinculado al modelo al que pertenecen:

En los que tienen un modelo institucional ambiental de mayor jerarquía (A) y de igual manera han optado porque el área del bosque nativo sea atendida por un Ministerio diferente entre los que podemos mencionar:

- La provincia de Chubut donde el área de bosque nativo se encuentra en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- La provincia de Neuquén en el Ministerio de Desarrollo Territorial.
- La provincia del Chaco donde depende del Ministerio de la Producción.

En el caso de los modelos no tradicionales que son de importante jerarquía no incluyen la temática de los bosques nativos en sus áreas de gestión así podemos observarlo en los siguientes casos:

- En la provincia de Corrientes que forma parte del Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo.
- En la provincia de Río Negro que forma parte del Ministerio de Producción.

En el caso de los modelos de menor jerarquía (C) se da la particularidad en la provincia de Santa Cruz que la temática de bosque nativo forma parte del Consejo Agrario.

Lo interesante es que observado desde la perspectiva de los bosques nativos, en las provincias mencionadas tienen un importante territorio con bosques nativos, de que manera abordan en otras áreas la temática y como se gestionan, ya que por estar en áreas ambientales no se traduce en una protección. Pensamos que es más coherente

para una política de ordenamiento y de protección incluir los bosques en áreas ambientales siempre que cuenten con la infraestructura necesaria para desarrollar el ordenamiento y ejecutar la política propuesta.

Las provincias y la formulación de las políticas de protección del bosque nativo

La ley nacional 26.331 fija un plazo para que las distintas jurisdicciones lleven a cabo el ordenamiento territorial de los bosques nativos en sus territorios, las condiciones que establecía la ley es que dicho proceso se desarrolle de manera participativa y entiende por ordenamiento a la norma que zonifica territorialmente los bosques nativos en cada jurisdicción.

El plazo fijado por la ley nacional fue exiguo ya que muy pocas jurisdicciones lograron alcanzar su ordenamiento en el término fijado (que fue de un año) y en la actualidad a tres años del dictado de la norma en diciembre de 2007 las provincias se encuentran en diferentes condiciones las que podemos definir las de la siguiente forma:

1. Jurisdicciones que han ordenado el territorio de sus bosques nativos y tienen una ley que aprueba el ordenamiento.
2. Jurisdicciones que están en proceso de ordenamiento territorial de sus bosques en distintas etapas pero no cuentan con la aprobación de una ley.
3. jurisdicciones que no han realizado su ordenamiento territorial de bosque nativo.

En las jurisdicciones que ya tienen ordenado su territorio con bosques nativos encontramos diferentes situaciones: algunos han aprobado el ordenamiento a través de leyes provinciales, otros por medio de decretos provinciales y en algunos casos por resoluciones de las autoridades de aplicación de la ley 26.331.

Los procesos se han desarrollado en forma participativa destacando en cada provincia en sus instrumentos normativos las particularidades y forma en que han realizado la participación de los ciudadanos en la discusión del ordenamiento territorial.

La formulación de la política nacional de protección del bosque nativo es un piso o base sobre la cual se deberá construir y estructurar la preservación de estos recursos en el territorio nacional. Las provincias se encuentran frente a la obligación de cumplir

con los presupuestos mínimos de protección establecidos en la ley 26.331, como un umbral mínimo.

El ordenamiento territorial del bosque nativo se ha establecido como una obligación a realizar por parte de las provincias, es el ordenamiento una política provincial en tanto define las diferentes categorías de bosque y las actividades que se pueden realizar en las áreas categorizadas.

Existen un conjunto de elementos que van a permitir un mejor análisis de las políticas de protección del bosque nativo ya que va a depender no solo de la decisión política de realizar el ordenamiento sino de la estructura encargada de ejecutar la política, los objetivos que se fijan, los instrumentos normativos y de gestión que se utilizan para desarrollarla.

Entre los principales elementos para el análisis que consideramos para establecer un perfil de las políticas de ordenamiento territorial de las distintas provincias son los siguientes:

- a) El espacio institucional para la ejecución de la política de protección del bosque nativo
- b) La designación de una autoridad de aplicación
- c) El ordenamiento territorial del bosque nativo
- d) La formulación normativa de la política
- e) Alcance y significado
- f) Instrumentos destacados
- g) Los programas y las acciones

En los puntos precedentemente mencionado hemos avanzado en sistematizar la información de los puntos a, b, c, d y queda un largo camino para el análisis del alcance y significado que cada provincia ha dado en su territorio a la política de protección del bosque nativo y cuales son los instrumentos a través de los cuales ejecuta la mencionada política.

Como cuadro síntesis sobre las provincias y su estado en materia de formulación de políticas sobre bosques nativos describimos las jurisdicciones, la formulación normativa que han realizado o no y en que instrumentos, en que instancia se encuentran y los modelos institucionales donde han insertado el área de bosques nativos, donde podemos establecer los siguientes:

Provincia	Formulación normativa	Modelo y área de bosque
Ciudad Autónoma de	No tiene bosque nativo	Modelo D

Buenos Aires		
Buenos Aires	No tiene ley se encuentra en tratamiento	Modelo D Dir. Recursos naturales
Catamarca	Ley 5311 sep 2010	Modelo B área en Subsecretaría de Ambiente
Córdoba	Ley 9814 agos. 2010	Modelo A área en Secretaría de Ambiente
Corrientes	Ley 5974 mayo 2010	Modelo D en Ministerio de producción
Chaco	Ley 6409	Modelo A en Ministerio de Producción
Chubut	Ley XVII N° 92 jun 2010	Modelo A en Ministerio de Agricultura y Ganadería
Entre Ríos	No tiene orden	Modelo A en Secretaría de Ambiente
Formosa	Ley 1552 junio 2010	Modelo A en área ambiental
Jujuy	Decreto 2189 de 2009	Modelo A incluido
La pampa	Res. 44/09	Modelo B incluye bosques
La Rioja	No tiene ordena.	Modelo A incluye
Mendoza	Ley 8195 de 2010	Modelo A incluido
Misiones	Ley XVI N° 105 sep.2010	Modelo A incluido
Neuquén	Decreto 1078/09 con proyecto de ley en tratamiento	Modelo A en Ministerio de desarrollo territorial
Río negro	Ley 4552	Modelo D en ministerio de la producción
Salta	Ley 7543	Modelo A incluido
San Juan	Ley 8174 nov 2010	Modelo B incluido
San Luis	LeyIX-0697-2009	Modelo A incluido
Santa Cruz	Res.470/2009	Modelo C en consejo agrario
Santa Fé	Ley 12.366	Modelo A incluido
Santiago del estero	Ley 6841 de 2007 ratificada por dec 1830/08	Modelo C depende de producción
Tierra del Fuego, Antártida	Res.339/09, ley en	Modelo A incluido

e islas del Atlántico sur	tratamiento legislativo	
Tucumán	Ley 8304	Modelo B depende de producción

Puede observarse que quince (15) jurisdicciones han formulado su política de ordenamiento territorial del bosque nativo en leyes provinciales, dos (2) jurisdicciones han formulado el ordenamiento por decreto del poder ejecutivo y tres(3) jurisdicciones han formulado y aprobado su ordenamiento a través de una resolución. En dos casos (uno formulado por decreto y otro por resolución) ya se encuentra en tratamiento en la legislatura provincial el ordenamiento.

En el caso de la provincia de Buenos Aires se encuentra en proceso participativo.

La provincia de Entre Ríos y La Rioja no hay información acerca de procesos de ordenamiento y no tienen ley. La ciudad Autónoma no tiene bosques y con ella completamos el estado de situación en cuanto a la formulación normativa de la política.

No se debe olvidar que la ley de presupuestos mínimos exige dos condiciones que se realice un proceso participativo y que cada jurisdicción realice el ordenamiento territorial del bosque nativo esto es lo que se observa en las normas y en los mapas que quedan conformados con las áreas rojas, amarillas y verdes que establece la ley.

Reflexiones

La temática de los bosques nativos conforma una problemática que se ha desarrollado a través del tiempo con distintos matices y con ópticas diversas, podemos afirmar que la protección de los bosques y su preservación ha sido una meta por momentos inalcanzable para los estados.

La situación actual, con un recursos con mayor deterioro y presión, ha planteado el desafío de instalarlo como política pública por parte del gobierno nacional en diciembre de 2007 y en 2012 podemos analizar algunos aspectos del desarrollo de este proceso de ordenamiento territorial del bosque nativo que se ha establecido.

El ordenamiento territorial del bosque nativo se presenta en Argentina como un proceso que deben llevar adelante cada una de las jurisdicciones, en forma participativa que concluya en un ordenamiento territorial de los bosques nativos en sus territorios y las formas de protección básicas que incorpora la ley.

Es en este proceso particular, dentro de la variedad de temáticas ambientales, donde hoy asistimos a la formulación y ejecución de las políticas públicas fijadas en la materia.

El presente capítulo intenta, por lo tanto, establecer una forma de aproximarnos al proceso para iniciar la profundización en el análisis de cada uno de los procesos de ordenamiento territorial del bosque nativo que se desarrollan en Argentina.

En el marco jurídico, político e institucional es uno de los contextos de análisis que nos ubican en los procesos y las instancias en que se encuentran y permiten también detectar los mecanismos jurídicos e institucionales que son utilizados, el impacto que producen y el alcance que tienen las decisiones que se van tomando.

Esta sistematización y análisis de la información existente nos permitirá en el futuro contar con indicadores que permitan evaluar las gestiones ambientales de éstas y otras áreas.

Referencias de información

<http://www.ambiente.gov.ar/>

<http://www.cofema.gob.ar/>

Grenpace <http://leydebosques.org.ar>

Fundación Ambiente y Recurso Naturales (FARN)

<http://www.farn.org.ar/newsite/publicaciones-farn>

CAPÍTULO VI

EL CASO DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE RESIDUOS PELIGROSOS

Introducción

Para Immanuel Wallerstein, el actual sistema-mundo capitalista implica a una estructura de dominación de alcance global inédito gobernada por el ethos y la lógica capitalista caracterizadas, principalmente, por el afán desmedido de acumulación de beneficios al menor costo y a corto plazo (Wallerstein, 1995).

Enrique Leff, nombra a la lógica capitalista como “racionalidad económica” la cual, en su desarrollo, ha implicado la explotación y expoliación de los recursos naturales (Leff, 2007). De tal modo, para el autor mexicano la escisión hombre-naturaleza y su posterior enfrentamiento, legitimó los procesos de extracción irracional de recursos y la aniquilación de culturas sustentables sin cabida en la lógica materialista, se desconoció así el delicado equilibrio de la biosfera, de la cual la especie humana es solo un componente más.

Asimismo, se advierte que el proceso de deterioro medioambiental generado es inédito en la historia de la humanidad, en cuanto implica graves daños que se desenvuelven a escala global: “solamente el capitalismo histórico ha llegado a ser una amenaza para la posibilidad de una existencia futura viable de la humanidad, por haber sido el primer sistema histórico que ha englobado toda la Tierra y que ha expandido la producción y la población más allá de todo lo previamente imaginable” (Wallerstein, 1995).

Así, para algunos autores esta crisis no solo comporta cuestiones ambientales sino que implica a lo social en su conjunto en tanto *crisis de civilizatoria* (Leff, 1998, 2007; Mayorga, 2006; Wallerstein, 1995). Enoch Adames Mayorga afirma en este sentido que: “Lo que la crisis ambiental trae de nuevo es la apertura de una discusión que pone en duda la viabilidad del programa clásico de la ciencia, fundado en la matriz Newton-Bacon-Descartes, y de una ecología que interroga a la modernidad como proyecto y como proceso, pero que también cuestiona los dispositivos de funcionamiento de nuestras sociedades que la definen como un orden instrumental regulado por los sistemas de poder y dinero, fundamento del desastre ecológico, la alienación social y el desconocimiento de un mundo de la vida fundado en la solidaridad” (Mayorga, 2006).

En tal marco, desde hace al menos tres décadas, las cuestiones denominadas “ambientales” han venido adquiriendo cada vez mayor centralidad, despertando el interés y la preocupación tanto en ámbitos políticos, jurídicos y científicos como en los

medios de comunicación y en la población en general. Al mismo tiempo, se vienen multiplicando los instrumentos legales Nacionales e Internacionales así como los espacios institucionales estatales y no estatales que llevan inscripto su carácter “ambiental” y sus objetivos de protección y conservación del medio (Acuña, 1999; Durán de la Fuente, 1997; Pérez, 1996; Gabaldón, 2001; Juliá, del Campo, Foa Torres, 2009).

Por otro lado, se suele señalar, desde los mismos organismos internacionales que ponen su atención en los problemas medioambientales, a los patrones de consumo y producción imperantes y al ritmo acelerado de extracción y modificación de recursos como los principales factores que contribuyen a generar graves deterioros al medio ambiente: “los cambios efectuados a los ecosistemas han contribuido a obtener considerables beneficios netos en el bienestar humano y el desarrollo económico, pero estos beneficios se han obtenido con crecientes consistentes en la degradación de muchos servicios de los ecosistemas, un mayor riesgo de cambios costos no lineales, y la acentuación de la pobreza de algunos grupos de personas” (PNUMA, 2005)¹⁴.

Entre tales daños ambientales se cuentan el creciente calentamiento del planeta, el avance de la desertificación, el debilitamiento de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, además del alarmante aumento en la generación, complejidad y peligrosidad de residuos por parte de actividades industriales y de prestación de servicios.

Respecto de este último aspecto (objeto central de este trabajo) ya se pronunciaba el Convenio de Basilea sobre Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación del año 1989, el cual en su preámbulo afirmaba que “las partes en el presente convenio (...) [tienen] presente el peligro creciente que para la salud humana y el medio ambiente representan la generación y la complejidad cada vez mayores de los desechos peligrosos y otros desechos, así como sus movimientos transfronterizos” (Convenio de Basilea, 1989). En tanto que la declaración ministerial del año 1999 efectuada por los países signatarios del Convenio de Basilea reconoce que “a pesar de los esfuerzos hechos durante la primera década de vigencia de la Convención de Basilea, la generación de desechos peligrosos ha continuado creciendo a nivel global y los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos son todavía un tema de preocupación” (Convenio de Basilea, 1999).

¹⁴ En esa línea, el informe “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial” del Plan de Naciones Unidas para el Medio Ambiente advierte que “el consumo de recursos es un promotor fundamental de la degradación del medio ambiente”.

Así, el tema específico de los “residuos peligrosos” constituye una de los temas que más trascendencia ha adquirido en las últimas décadas en la literatura dedicada a lo ambiental (Lipman, 1998; Kummer, 2000).

Ahora bien, antes de avanzar conviene efectuar algunas consideraciones terminológicas en torno a los residuos o desechos peligrosos, tóxicos o industriales. En primer lugar, el vocablo “residuos” que suele, de manera si se quiere “pacífica”, ser utilizado como sinónimo de “desechos”. En tal sentido, el desecho o residuo refiere a aquello que queda después de cierto proceso o de la elección de lo más útil en cierto contexto. El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación los define como aquellas “sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional” (Convenio de Basilea, Ley Nacional 23922). Por lo tanto, a la cualidad de resto no útil de cierta actividad humana, la caracterización legal normativa de determinadas sustancias como desechos, constituiría el acto fundamental por el cual cierto elemento puede ser considerado como residuo. Sin embargo, la definición más aceptada en la literatura sobre residuos peligrosos se dirige a precisarlos como sustancias líquidas, sólidas o gaseosas sin empleo conocido y permanentemente descartadas (LaGrega et al., 1996: 4).

Ahora bien, el problema suele surgir al momento de adjetivar de tal o cual modo a los desechos o residuos. En un primer momento, podría resultar claro que al decir “peligrosos”, “tóxicos” o “especiales” nos estamos refiriendo a un mismo género de residuos susceptibles de producir daños graves a la salud humana y al medio ambiente. Pero las legislaciones suelen adoptar cada término no de manera indistinta, sino de forma específica y diferenciada. Así, la ley nacional 24051 y el Convenio de Basilea se refieren a “residuos o desechos peligrosos”. En ese sentido, puede advertirse que el término “peligroso” es el más próximo a la noción de “riesgo”, en tanto entraña la proximidad de un daño o la contingencia de la producción de un evento de contaminación ambiental. En cambio, la legislación y literatura norteamericana ha optado por “tóxicos” en aras de superar cierta supuesta ambigüedad de los vocablos “industriales”, “especiales”, “químicos” y en pro de concretar claramente qué es considerado legalmente como tóxico y qué no. Sin embargo, en algunos casos se ha considerado inconveniente el vocablo “peligroso” o “tóxico” en razón de implicar connotaciones emocionales (como en el caso de la legislación alemana de 1976: LaGrega et al., 1996) o por la necesidad técnica de distinguir entre especiales y patógenos o entre industriales y de producción de servicios (por ejemplo la ley nacional 25612 que trata de “residuos provenientes

industriales y de actividades de servicios”, o la ley de la provincia de Buenos Aires número 11720 que habla de “residuos especiales”). Igualmente, cabe señalar que, en todos los casos, la cuestión estriba en identificar aquellos desechos industriales y productivos potencialmente *riesgosos* para la salud humana y el medio ambiente que los demás. Asimismo, cabe aclarar que en el presente al hablarse de residuos peligrosos (en adelante RRPP) se hará referencia genéricamente a esta clase de desechos.

En tal marco de situación, este trabajo busca dar cuenta, de manera *aproximativa*, de la emergencia y posterior expansión hacia Latinoamérica y Argentina del fenómeno de las políticas y la regulación sobre RRPP. A tales fines, y en primer lugar, se abordará el caso *Love Canal* en razón de constituir un hito de gran importancia entre los diversos eventos de contaminación de poblaciones humanas por RRPP ocurridos en diferentes lugares del mundo. Además, tal acontecimiento al haber disparado el dictado de normativas ambientales sobre RRPP en los EE.UU., es considerado relevante para nuestra región toda vez que gran parte de los países latinoamericanos, con posterioridad, se adoptaron similares regulaciones para sus territorios (Katz et al., 1995; Del Fávero y Katz, 2001).

Posteriormente, se expondrán brevemente algunos aspectos del surgimiento de normativas sobre RRPP en algunos países desarrollados y en el marco de la comunidad internacional. A partir de ello, se abordarán las regulaciones surgidas en países latinoamericanos y en Argentina. Por último, se señalarán algunas reflexiones finales orientadas a remarcar ciertas líneas de investigación a futuro abiertas por el presente trabajo, en particular, acerca del carácter eminentemente político del desarrollo de las regulaciones sobre RRPP y la profundización en la relación entre políticas de RRPP y políticas de riesgo.

El caso “Love Canal”

Como arriba se señaló, el caso denominado *Love Canal* constituye un hito fundacional respecto de la cuestión de los RRPP para gran parte del mundo occidental y, en particular, para nuestra región. Si bien durante los años ´60, ´70 y ´80 se suscitaron diversos eventos contaminantes con residuos tóxicos industriales de gravedad en diferentes partes del mundo¹⁵, *Love Canal* tiene la particularidad de haber motivado fuertemente la formulación de políticas sobre RRPP en EE.UU, así como su subsiguiente implementación y establecimiento de un específico sistema de gestión de

¹⁵ Sólo a los fines ilustrativos cabe mencionar a la tragedia de Bhopal de 1984 cuando en la ciudad india una fábrica de pesticidas produjo un escape que causó la muerte de casi 3000 personas (LaGrega et al., 1996).

los mismos. Asimismo tales políticas ambientales en general, y de RRPP en particular, han tenido una importante recepción en nuestra región (Katz et al., 1995; Del Fávero y Katz, 2001). Además, como veremos, antes de haber cesado las discusiones y re-significaciones acerca de Love Canal, la cuestión aún se encuentra sobre el tapete.

Por caso, para la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) el incidente fue la causa directa y principal de altos niveles de contaminación con dioxinas y de las consiguientes enfermedades y víctimas fatales de la población cercana al lugar. Para la EPA constituye uno de las más espantosas tragedias ambientales de los EE.UU. (Beck Eckardt, 1979).

Recordemos, que el caso *Love Canal* se produce a raíz del vertido durante años de la compañía química “Hooker” de sus residuos en un canal que, posteriormente, fue rellenado y vendido a muy bajo costo al estado de Nueva York, el cual, construyó un establecimiento escolar y viviendas en la zona. Años después y principalmente durante el año 1976 se denunciaron casos de cáncer y leucemia que fueron relacionados con el pasado del sitio y con la filtración de compuestos contaminantes en patios y sótanos de casas (Beck, 1979).

Pero si para la EPA Love Canal es el nombre de la tragedia ambiental producida por la contaminación descontrolada de poblaciones humanas, para Cass Sunstein aún hoy “sigue sin demostrarse que la contaminación de Love Canal haya alguna vez puesto en riesgo significativo a alguien. Ningún estudio subsiguiente descubrió vínculo alguno entre las alteraciones cromosómicas identificadas y la contaminación en cuestión” (Sunstein, 2006: 123-4).

De un modo u otro, lo que aquí interesa destacar es que el evento motivó la regulación específica de los RRPP mediante la norma federal de Conservación y Regulación de Recursos (RCRA) en 1976, así como también la Ley Integral de Respuesta y Responsabilidad Ambientales (CERCLA, en inglés: *Comprehensive Environmental Response and Liability Act*) más conocida como “superfondo” destinada a invertir unos 1.600 millones de dólares en la gestión de sitios contaminados.

El surgimiento de las políticas y regulaciones sobre residuos peligrosos en los países desarrollados y en la comunidad internacional

A nivel internacional, la atención sobre la disposición de residuos tóxicos comienza a abrirse paso en la década de los ´80. Eventos contaminantes graves producidos por el transporte internacional, son reportados especialmente en África, por ejemplo el caso de Koko, Nigeria, donde en el año ´87 llegaron de Italia varias toneladas de residuos altamente tóxicos y radioactivos (Lipman, 2002). Ya sea con el asentimiento

de los Estados receptores o sin él, en la época se sucede el vertido en países subdesarrollados.

Hasta ese momento, la preocupación y regulación de la generación y vertido de residuos tóxicos habían tenido lugar, casi exclusivamente, en los países desarrollados. En 1970, el Congreso de EE.UU. alude por primera vez a los residuos tóxicos en el marco de una ley de vertidos sólidos, pero en 1976 y luego de sucesivas advertencias de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, según sus siglas en inglés), la regulación expresa de residuos tóxicos es incluida en la “Ley de Conservación y Regulación de Recursos” (RCRA) (LaGrega et al., 1996). Al mismo tiempo en Gran Bretaña, en 1972, se dicta la Ley de Depósito de Residuos Venenosos¹⁶. Mientras tanto en Alemania, en 1976, en el marco de la regulación de residuos sólidos se dictan enmiendas para el control de residuos industriales (LaGrega et al., 1996).

Ahora bien, este endurecimiento de la regulación por parte de los países desarrollados, produjo un elevado costo para la disposición en sus territorios de residuos peligrosos. Como consecuencia la “lógica del mercado” (Lipman, 2002) abrió nuevos caminos para bajar esos costos mediante la exportación lícita e ilícita de tóxicos a países en desarrollo (Lipman, 1998, 2002).

En ese marco, es que surge el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación en 1989, a los fines del control el vertido en países en desarrollo. De tal modo, se produjo una división entre países desarrollados o miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) generadores de residuos tóxicos, y los menos desarrollados o no miembros de OCDE receptores de esos desechos (Kummer, 2000). Sin embargo, diferentes debilidades fueron endilgadas al convenio internacional sustentadas, principalmente, en sus ambiguas definiciones de “desechos peligrosos” y “gestión racional”, así como su adopción de una demasiado restringida prohibición de transporte internacional permitiendo la exportación para su re-utilización o reciclaje. Ello llevó a que nos años más tarde algunos países firmaran la “enmienda de prohibición total de transporte internacional” (1994), sin embargo, el número de firmantes no ha alcanzado aún para que tal modificación entrara en vigencia –a partir de la negativa de los países más desarrollados a hacerlo- (Lipman, 1998).

Esta situación internacional, llevó a algunos autores a ubicar el problema como una cuestión de “injusticia ambiental” por la cual los países más pobres, y en ellos los sectores poblacionales más marginales, son convertidos en vertederos de los más ricos (Lipman, 1998, 2002; Gwam, 2000). Para otros, en cambio, la situación es algo

¹⁶ En la web: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/21/pdfs/ukpga_19720021_en.pdf

más compleja que la mera división entre países víctimas y países victimarios, proponiendo la elaboración de una distinción “más realista” entre generadores y receptores de desechos tóxicos que incluya los movimientos transfronterizos *entre* países en desarrollo y, de estos hacia los desarrollados (Kummer, 2000).

La incorporación latinoamericana

En este apartado se intentará dar un panorama general de las regulaciones de RRPP en Sudamérica y México. Para ello, se identificarán las principales normativas de cada jurisdicción que den cuenta de la época en que han surgido sus normativas sobre RRPP.

En México la “Ley General del Equilibrio Ecológico y Ambiental” del año 1988, en su capítulo 6 aborda la cuestión de los “materiales y residuos peligrosos”. Asimismo, en su sección 7 trata los mecanismos de autorregulación ambiental por parte de las actividades industriales y de producción de servicios. Ahora bien, su reglamentación en materia de RRPP también es dictada durante 1988.

En Colombia, la primera ley que alude a la gestión integral de RRPP es la número 430 del año 1998. Ese país en el año 1996 había aprobado el Convenio de Basilea por ley número 230.

En Venezuela, la normativa específica sobre RRPP aparece en 1998 mediante decreto presidencial número 2635 de “Normas para el control de la recuperación de materiales peligrosos y el manejo de los desechos peligrosos”. En tanto y ya en 2001 se dicta la ley nacional número 55 sobre “Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos”.

En Chile, la Ley 3133 del año 1916 regulaba el vertido por parte de establecimientos industriales de sustancias “nocivas para la bebida o riego”. Sin embargo, la reglamentación de esta ley se produce en el año 1993 mediante el decreto 351/93. Posteriormente la ley 3133 es derogada en 2002 (ley 19821) quedando vigente la ley 18902 sobre residuos industriales y, en particular, el decreto supremo 148/03 sobre “manejo sanitario de residuos peligrosos” el cual indica entre sus considerandos que “para cumplir cabalmente los compromisos del Estado y enfrentar el peligro creciente que representan los residuos peligrosos, es indispensable regular el proceso completo de su manejo, desde que se generan y hasta que se eliminan” y además que “un adecuado marco normativo puede inducir a la incorporación de una gestión de los residuos más eficientes, que ayude a minimizar la generación de residuos peligrosos”.

En Ecuador, el libro VI para la “Prevención y Control de la Contaminación por Desechos Peligrosos” del Decreto n° 3516/2003 (Texto Unificado de Legislación Secundaria sobre Medio Ambiente).

Mientras tanto, Perú la ley 27314 del año 2000 regula de manera general la gestión de residuos sólidos, incluidos los peligrosos. Mientras tanto, el decreto 057/04 reglamenta a aquella ley incluso en lo atinente a los residuos sólidos peligrosos estipulando tanto una lista inclusiva, o de sustancias consideradas peligrosas, como una lista excluyente, o de sustancias consideradas no peligrosas.

En tanto Bolivia, sanciona su Ley del Medio Ambiente n° 1333 en 1992 y la reglamenta en cuanto a las “actividades con sustancias peligrosas” en el año 1995 mediante Decreto n° 24176.

Por su parte, Brasil antes que haber legislado el tema en un solo cuerpo posee diferentes regulaciones orientadas a diversa clases de desechos dictadas algunas de ellas con anterioridad al Convenio de Basilea, es decir, durante los '80. Cabe mencionar, entre otros, al Decreto N° 88.821 y el Decreto 98.976 de 1983 que y reglamenta la ejecución del transporte por carretera de cargas y productos peligrosos, el Decreto Federal 23777 de 1984 por el cual se reglamente la disposición de los residuos de las industrias o ingenios azucareros, la Ley Federal 7805 de 1987 que regula sobre residuos agrotóxicos.

Paraguay, por ley 42 de 1990 prohibió la importación de desechos peligrosos, mientras que en 1995 por ley 567 aprobó el Convenio de Basilea (cada una correspondientemente reglamentada para su puesta en marcha y ejecución). Por último, la Resolución 750 del 2002 dictada por el Ministerio de Salud Pública y Desarrollo Social estipula “el reglamento referente al manejo de los residuos sólidos urbanos peligrosos biológicos – infecciosos, industriales y afines”.

La República Oriental del Uruguay posee la ley 16.221 de 1991 que ratificó el Convenio de Basilea como Ley interna de dicho país y por lo tanto de aplicación en todo su ámbito territorial. Asimismo, por Ley 16.320/92 es regulado el transporte de Residuos y Sustancias Peligrosas como así también su disposición final.

Por último, el MERCOSUR carece de disposiciones relativas a RRPP aunque en el Proyecto de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción en Materia Ambiental son tenidos en cuenta en su capítulo XX “De la Generación, Tratamiento, Almacenamiento Transporte y Disposición Final de Residuos Peligrosos” (Flores, 2000).

En base a lo señalado podemos sacar algunas conclusiones tentativas y provisionarias respecto del proceso de surgimiento de la legislación de RRPP en los países estudiados. En primer lugar, se advierte que las regulaciones aparecen principalmente durante la década de los '90 y excepcionalmente durante los '80 o

2000. En segundo lugar, que tienden a establecer mecanismos de gestión casi idénticos, es decir, la estipulación de un registro de operadores, del manifiesto de transporte de RRPP y la necesidad de obtención de una certificación o autorización ambiental para los operadores (la consideración de instrumentos económicos es marginal). Asimismo, identifican actores y etapas similares dentro del proceso de gestión de RRPP: el generador, el transportista, quien almacena o dispone de manera final, el tratador.

La adopción argentina de la gestión de desechos peligrosos

Argentina aprueba el Convenio de Basilea por ley del Congreso de la Nación n° 23922 el 15 de Abril de 1991, incorporándose de ese modo y por primera vez a su sistema jurídico la regulación expresa de “desechos peligrosos”.

En ese marco, pocos meses antes de la realización de la “Cumbre de Río de Janeiro” se sanciona a fines de 1991 la ley 24051, régimen de residuos peligrosos, promulgándose en Enero de 1992. El escaso debate parlamentario y la inexistencia de instancias de participación pública, debido a la urgencia del gobierno de turno por compatibilizar la legislación ambiental nacional a las más avanzadas del mundo en vísperas de la realización de la citada Cumbre en Brasil (Di Paola y Nápoli, 1999: 25), suelen ser indicados como motivos de las falencias de la norma. Estas fallas habitualmente se ubican en sus dificultades de aplicación y cumplimiento homogéneo en todo territorio nacional (Di Paola y Nápoli, 1999).

La ley 24051 conceptualiza de manera general a los RRPP como “todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”. Ahora bien, en particular se suele indicar como peligrosos a aquellos desechos que contengan ciertas características o que estén vinculadas a ciertas actividades. Así, para el Convenio de Basilea, pueden ser peligrosos todos los desechos pertenecientes a las categorías enumeradas en su anexo 1 y que contengan alguna de las características enumeradas en su anexo 3. Pasando en limpio, las categorías merecedoras de control se definen como tales en función de consistir en “corrientes de desechos”, es decir los que son generados por ciertas actividades productivas (productos farmacéuticos, químicos, disolventes, etc) o en razón de contener elementos químicos constituyentes específicos como arsénico, cadmio, selenio, entre otros. Por otro lado, en base a las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre el transporte de mercaderías peligrosas (S.T./S.G./A.C.10/1/Rev. 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1988) el Convenio señala como condición para adquirir el estatus de “peligroso” al hecho de que la sustancia

reúna alguna de las siguientes características: ser explosivo¹⁷, líquido o sólido inflamable¹⁸, susceptible de combustión espontánea¹⁹, oxidante²⁰, tóxico venenoso agudo²¹, peróxido orgánico²², infeccioso²³, corrosivo²⁴, tóxicas²⁵ con efectos retardados o crónicos, ecotóxicos²⁶, los que después de su eliminación pueden dar origen a otra sustancia peligrosa y aquellos que en contacto con el agua emiten gases inflamables o tóxicos en cantidades peligrosas. Por su parte la ley 24051 sigue al Convenio en el texto de sus anexos 1 y 2 correspondientes al 1 y 3 del pacto internacional. Sin embargo difieren en cuanto al modo en que en particular se señala como peligrosos a los desechos: mientras el Convenio exige la conjunción entre las características del anexo 3 y el hecho de estar incluido entre los mencionados en el 1, la ley 24051 requiere que estén comprendidos en sólo un anexo o tipo de clasificación.

Ahora bien, a los fines de caracterizar la política implicada por la ley 24051 conviene efectuar algunas consideraciones. En primer lugar, la ley establece tres mecanismos principales de control: el manifiesto, la publicidad registral y el certificado ambiental. Estos mecanismos se sostienen en el deber del generador y demás operadores de residuos peligrosos de declarar sus actividades a la autoridad competente. Es decir, suelen ser identificados por la literatura ambiental como instrumentos de gestión ambiental de tipo *comando y control*, propios de las

¹⁷ “toda sustancia o desecho sólido o líquido si misma es capaz, mediante reacción química, de emitir un gas a una temperatura, presión y velocidad tales que puedan ocasionar daño a la zona circundante.”

¹⁸ “Por líquidos inflamables se entiende aquellos líquidos, o mezclas de líquidos, o líquidos con sólidos en solución o suspensión (por ejemplo, pinturas, barnices, lacas, etc. pero sin incluir sustancias o desechos clasificados de otra manera debido a sus características peligrosas) que emiten vapores inflamables a temperaturas no mayores de 60,5° C, en ensayos con cubeta cerrada, o no más de 65,6° C, en ensayos con cubierta.”

“Por sólidos inflamables, a los “distintos a los clasificados como explosivos, que en las condiciones prevalecientes durante el transporte son fácilmente combustibles o pueden causar un incendio o contribuir al mismo, debido a la fricción.”

¹⁹ “Sustancias o desechos susceptibles de calentamiento espontáneo en las condiciones normales del transporte, o de calentamiento en contacto con el aire, y que pueden entonces encenderse.”

²⁰ “Sustancias o desechos que, sin ser necesariamente combustibles, pueden, en general, al ceder oxígeno, causar o favorecer la combustión de otros materiales.”

²¹ “Sustancias o desechos que pueden causar la muerte o lesiones graves o daños a la salud humana, si se ingieren o inhalan o entran en contacto con la piel.”

²² “Las sustancias o los desechos orgánicos que contienen la estructura bivalente-0-0-son sustancias inestables térmicamente que pueden sufrir una descomposición autoacelerada exotérmica.”

²³ “Sustancias o desechos que contienen microorganismos viables o sus toxinas”.

²⁴ “Sustancias o desechos que, por acción química, causan daños graves en los tejidos vivos que tocan, o que, en caso de fuga, pueden dañar gravemente, o hasta destruir otras mercaderías o los medios de transporte; o pueden también provocar otros peligros.”

²⁵ “Sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogenia.”

²⁶ “Sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos.”

normativas estadounidenses. Los mismos, se caracterizan por la “regulación directa basada en la ecuación coerción-sanción” (Rodríguez-Becerra et al., 2002: 52), mientras los instrumentos *económicos*, voluntarios y colaborativos buscan incentivar las “buenas prácticas” ambientales por parte del sector privado (Del Fávero y Katz, 2001).

Así, la contrapartida lógica de esas obligaciones de tipo comando-control se suele encontrar en las sanciones administrativas y en la responsabilidad civil y penal precisada en la norma, como respuestas a posibles incumplimientos. En este sentido, cabe advertir que la ley de residuos peligrosos es una norma ambiental excepcional en razón de incluir un *régimen penal* específico para sus infractores. Lo cual, en principio, dotaría de una fuerza inusitada a esta legislación en virtud de las posibles consecuencias de sus trasgresiones. Pero más allá de los castigos penales y las condenas civiles, recordemos que lo que está en juego en el tema de los residuos peligrosos, según la mismísima legislación Nacional e Internacional, es prevenir los posibles daños y reducir su generación al mínimo posible. Por lo tanto, a pesar de la importancia de un régimen penal y civil de responsabilidad por daños, el papel principal debería tenerlo el control de actividades riesgosas por parte de las áreas administrativas del Estado a través de las instituciones y organismos creados al efecto.

Es decir, parece claro advertir que un sistema carente de una presencia estatal fuerte en la fiscalización, asentado sólo en las obligaciones de los particulares de denunciar sus actividades y en un régimen de responsabilidad civil y penal (por más duro que sea), constituiría un modo de desregulación de actividades industriales y de producción de servicios susceptibles de generar residuos peligrosos. Aún en el marco de la utilización adecuada de la evaluación de impacto ambiental, el control se vería reducido a instancias más bien formales.

En este punto, cobran relevancia los espacios institucionales, a los que se les atribuyan las facultades para ejercer tal fiscalización, y el lugar que ocupen en el sistema estatal de que se trate. Asimismo, adquiere importancia identificar el modo en que una gestión determinada tiende a concebir las áreas ambientales en relación al resto de la administración, en particular a los sectores propiamente económicos y productivos. Es decir, de qué manera se suele introducir lo ambiental, y sus organismos, en el marco de cierto régimen de prácticas discursivas existente en el sistema estatal en cuestión.

En Argentina, la ley se sancionó en 1991 en el marco de la gestión conducida por el presidente Carlos Menem. Gestión que, incluso, llegó a otorgar jerarquía de Ministerio a la cartera de ambiente por decisión presidencial. Este origen de la regulación de residuos peligrosos en el país nos permite situar e historizar el proceso

de establecimiento de sistemas de gestión de RRPP en las diferentes jurisdicciones del país.

Para ello, podemos caracterizar el modo en que se concebía a la política ambiental en la gestión menemista²⁷. En primer lugar, la concepción imperante se acercaba a aquella que hemos denominado como la de la “armonía”, ello en virtud de que se sostenía:

- la necesaria armonía entre política económica y política ambiental que evite toda dicotomía o tensión entre ambas.
- la descentralización de facultades y poder de policía desde el área ambiental hacia el resto de la administración y el sector privado.
- la importancia de la intervención de organismos multilaterales de crédito y organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental de proyectos y programas.
- la reducción de la presencia estatal en tareas de fiscalización y control a través de instrumentos capaces de inducir las buenas prácticas empresarias e, incluso, la intervención directa del sector privado en la gestión ambiental.

De tal modo, la política nacional de RRPP en Argentina en sus instancias fundacionales, antes que propender a una la fiscalización estatal férrea de actividades industriales riesgosas, se movió hacia propugnar el “autogobierno empresario” de los temas ambientales. Tal como dijimos, si los mecanismos de control se reducen a instrumentos de declaración voluntaria de las empresas carentes de la intervención estatal concreta en la vigilancia de actividades riesgosas, el sistema de gestión en su conjunto se dirige a dar primacía a la responsabilidad y dirección empresaria de la política sobre RRPP.

La adopción provincial del régimen nacional de residuos peligrosos

A pesar de que la ley nacional 24051 previó, como ya se dijo, un ámbito acotado para su aplicación, la invitación a las provincias y municipios a, “en el área de su competencia, dictar normas de igual naturaleza (...) para el tratamiento de los residuos peligrosos” efectuada en su artículo 67, abrió paso para que gran cantidad de provincias adhirieran al texto o, en su caso, dictaran su propia normativa. Asimismo, con posterioridad al dictado del decreto nacional n° 831 del año 1993, algunas jurisdicciones adhirieron también a su reglamentación o dictaron una nueva.

²⁷ Las afirmaciones que siguen se efectúan a partir del testimonio de quien fuera a Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Dra. María Julia Alsogaray. Fuente documental: “Un modelo práctico. Reportaje a María Julia Alsogaray”; Mara Bugoni y Carlos Cañás, en: Aportes para el Estado y la Administración Pública Gubernamental, año 5, n° 12, primavera de 1998.

En ese marco, abordaremos a continuación diferentes aspectos relativos a la incorporación de políticas, regulaciones e instituciones referidas a residuos peligrosos en las provincias argentinas. En particular, se abordará la denominación de tales desechos elegida por cada jurisdicción, así como también la época en que sancionaron su legislación específica, el tipo de normativa sancionada en cada caso y el marco institucional existente al año 2011 para la implementación de esas políticas.

i. Acerca de la denominación de los desechos

Como hemos visto, la cuestión de la denominación de los residuos no goza de cierta unicidad sino que constituye una cuestión discutida en la que se proponen diversas soluciones.

En el cuadro n° 1 se señala con el símbolo "□" a las denominaciones elegidas en el caso de las leyes específicas sobre residuos peligrosos o especiales. Además, con el símbolo "*", a las denominaciones presentes en otro tipo de normas como leyes generales o constituciones provinciales. Acerca de estas últimas se efectuarán algunas aclaraciones al final del cuadro n° 1.

La denominación "industriales" aparece en la ley Nacional n° 25612 de "residuos industriales y de actividades de servicio", la que mantiene una vigencia restringida y no ha suplantado a ley 24051.

"Especiales" es el nombre que adquieren en la ley general formoseña n° 1060 en su artículo 119: "Son residuos especiales: Los patológicos, los explosivos, tóxicos, inflamables, corrosivos, oxidantes, ecotóxicos, los provenientes de los servicios públicos, los cloacales y los radiactivos."

Como "tóxicos" son mencionados en diferentes instrumentos legales de diversas provincias aunque no han asumido ese nombre en las normas específicamente dedicadas a la temática. Así, la ley general 5063 de Jujuy en su artículo 127 dispone: "El Poder Ejecutivo de la provincia, a propuesta de la autoridad de aplicación, deberá reglamentar todo lo relativo a la generación, introducción, transportes, manipulación, tratamiento y disposición final de las sustancias tóxicas o peligrosas, con el objeto de prevenir la contaminación ambiental o daños a la salud humana y a los demás seres vivos." Mientras, Salta en el artículo 85 de su Constitución dedicado a "fuentes de energía" señala que "los residuos tóxicos tienen un destino reglado por la Legislatura, en salvaguarda de la ecología y de la vida de las personas." A su vez, en la Constitución de Santiago del Estero en su artículo 35 señala que "Se prohíbe el ingreso, la instalación o radicación en el territorio provincial de residuos actual o

potencialmente tóxicos.” Por último, las leyes generales n° 55²⁸ de Tierra del Fuego y 6253²⁹ de Tucumán también adoptan la denominación “tóxicos”.

Como podemos apreciar, veintidós (22) jurisdicciones de veinticinco (25) (veinticuatro provincias más Nación) los han nominado en sus normativas específicas como “peligrosos”, mientras que tres (3) han elegido la denominación “especiales” (Buenos Aires, Río Negro y Neuquén). El nombre “tóxicos” sólo aparece en constituciones o leyes generales, e “industriales” únicamente en la ley de presupuestos mínimos n° 25612.

²⁸ “**Art. 86.-** Será obligatorio realizar el estudio del impacto ambiental previo, en todos los proyectos que se mencionan a continuación, sin perjuicio de otros que pueda determinar la Autoridad de Aplicación en el futuro: (...) d) servicios especiales tales como manejo de residuos hospitalarios, tóxicos y patológicos en general;”

²⁹ “**Art. 46.-** Para la instalación de centrales energéticas de cualquier naturaleza, embalses, fábricas o plantas industriales que puedan producir residuos tóxicos o que exista incertidumbre sobre los residuos que pudieren generar, será necesaria una evaluación de impacto ambiental, un certificado de aptitud ambiental del Consejo de Economía y Ambiente, y una autorización por ley del Poder Legislativo provincial.”

Cuadro n° 1

DENOMINACIÓN	<i>Peligrosos</i>	<i>Industriales</i>	<i>Especiales</i>	<i>Tóxicos</i>
JURISDICCIÓN				
Nacional	⊗ (ley 24051)	<input type="checkbox"/>		
Buenos Aires			<input type="checkbox"/> (ley 11720)	
C.A.B.A.	<input type="checkbox"/> (ley 2214)			
Catamarca	<input type="checkbox"/> (ley 4865)			
Chaco	<input type="checkbox"/> (ley 3946)			
Chubut	<input type="checkbox"/> (ley 3742)			<input type="checkbox"/>
Córdoba	<input type="checkbox"/> (ley 8973)			
Corrientes	<input type="checkbox"/> (ley 5394)			
Entre Ríos	<input type="checkbox"/> (ley 8880)			
Formosa	<input type="checkbox"/> (ley 1135)		<input type="checkbox"/>	
Jujuy	<input type="checkbox"/> (ley 5011)			<input type="checkbox"/>
La Pampa	<input type="checkbox"/> (ley 1466)			
La Rioja	<input type="checkbox"/> (ley 6214)			
Mendoza	<input type="checkbox"/> (ley 5917)			
Misiones	<input type="checkbox"/> (ley 3654)			
Neuquén			<input type="checkbox"/>	

			(Anexo 8 dec. 2656/99)	
Río Negro			<input type="checkbox"/> (ley 3250)	
Salta	<input type="checkbox"/> (ley 7070)			<input type="checkbox"/>
San Juan	<input type="checkbox"/> (ley 6665)			
San Luis	<input type="checkbox"/> (ley 2334)			
Santa Cruz	<input type="checkbox"/> (ley 2567)			
Santa Fe	<input type="checkbox"/> (ley 11717)			
Sgo. del Estero	<input type="checkbox"/> (ley 6078)			<input type="checkbox"/>
Tierra del Fuego	<input type="checkbox"/> (ley 105)			<input type="checkbox"/>
Tucumán	<input type="checkbox"/> (ley 6605)			<input type="checkbox"/>

ii. Época de sanción

En este apartado resulta de interés el relevamiento del momento en que cada jurisdicción promulgó su legislación específica sobre RRPP. Si tomamos las últimas dos décadas, para partir del momento en que se sancionan el Convenio de Basilea y la ley 24051, y las dividimos en lustros, podemos advertir que son trece (13) jurisdicciones (sin contar la nacional), incluida la provincia de Buenos Aires, las que dictaron sus regulaciones específicas sobre RRPP entre los años 1990 y 1995 (Ver cuadro n°2). Mientras, ocho (8) provincias sancionan sus normativas entre el 1996 y el 2000. Sólo dos (2), Córdoba y Santa Fe que coinciden con ser dos las provincias más industrializadas del país luego de Buenos Aires, lo hicieron entre 2001 y 2005. En el período que va entre 2006 y 2010 únicamente Capital Federal dictó su marco legal.

Cuadro n° 2

ÉPOCA DE SANCIÓN EN LUSTROS	<i>1990/199</i>	<i>1996/200</i>	<i>2001/200</i>	<i>2006/2010</i>
JURISDICCIÓN (n° de ley/año)	5	0	5	
Nacional (24051/91)				
Buenos Aires (11720/95)				
C.A.B.A. (2214/06)				
Catamarca (4865/95)				
Chaco (3946/93)				
Chubut (3742/92)				
Córdoba (8973/02)				
Corrientes (5394/99)				
Entre Ríos (8880/94)				
Formosa (1135/94)				
Jujuy (5011/97)				
La Pampa (1466/93)				
La Rioja (6214/96)				
Mendoza (5917/92)				
Misiones (3664/00)				
Neuquén (reglamentación ley 1875 por decreto 2656/99)				
Río Negro (3250/99)				
Salta (7070/00, arts. 113 a 120)				
San Juan (6665/95)				
San Luis (5042/95)				
Santa Cruz (2567/00)				
Santa Fe (decreto 592/02 reglamentario de ley 11717)				
Santiago del Estero (6080/94)				
Tierra del Fuego (105/93)				
Tucumán (6605/94)				

iii. Tipo de regulación específica

Pero aún cabe efectuar otra distinción que tiene que ver con el modo en que las jurisdicciones provinciales han llevado adelante la regulación de los RRPP.

Quince (15) adhirieron al texto de la ley 24051 haciéndolo aplicables para sus respectivas jurisdicciones. Siete (7) de esas quince (15) dictaron su propia reglamentación diferente a la establecida por el decreto nacional n° 831/93, ella son: Córdoba, Catamarca, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza y San Luis. En tanto nueve (9) provincias dictaron su normativa propia distinta a la nacional: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ver cuadro n°3)

Cuadro n°3	Adhesión a 24051 y reglamentación		
JURISDICCIÓN	<i>Adhesión</i>	<i>Adhesión c/ reglam. Propia</i>	<i>Normativa propia</i>
Buenos Aires			<input type="checkbox"/> (ley 11720-dec. 806/97)
C.A.B.A.			<input type="checkbox"/> (ley 2214/06)
Catamarca		⊗ (ley 4865-dec. 473/01)	
Chaco			<input type="checkbox"/> (ley 3946-dec. 578/05)
Chubut		<input type="checkbox"/> (ley 3742-dec. 1675-93)	
Córdoba		<input type="checkbox"/> (ley 8973-dec. 2149/03)	
Corrientes	<input type="checkbox"/> (ley 5394)		
Entre Ríos		<input type="checkbox"/> (ley 8880-dec. 6009/00)	

Formosa	<input type="checkbox"/> (ley 1135)		
Jujuy	<input type="checkbox"/> (ley 5011)		
La Pampa		<input type="checkbox"/> (ley 1466-dec. 2054/00)	
La Rioja	<input type="checkbox"/> (ley 6214)		
Mendoza		<input type="checkbox"/> (ley 5917-dec. 2625/99)	
Misiones	<input type="checkbox"/> (ley 3654)		
Neuquén			<input type="checkbox"/> (Anexo 8 dec. 2656/99)
Río Negro			<input type="checkbox"/> (ley 3250)
Salta			<input type="checkbox"/> (ley 7070- reglam. 3097/00)
San Juan	<input type="checkbox"/> (ley 6665)		
San Luis		<input type="checkbox"/> (ley 2334- dec.2092-05)	
Santa Cruz			<input type="checkbox"/> (ley 2567-dec. reglam. 712/02)
Santa Fe			<input type="checkbox"/> (ley 11717-dec. 592/02)
Santiago del Estero	<input type="checkbox"/> (ley 6078)		
Tierra del			<input type="checkbox"/>

Fuego			(ley 105)
Tucumán	<input type="checkbox"/>		
	(ley 6605)		

iv. Marco institucional

Un aspecto central a la hora del abordaje de las políticas públicas de RRPP es el marco institucional en que las mismas se inscriben. Como ya señalamos si “entendemos a las instituciones públicas como subsistemas contenidos dentro del sistema estatal, en constante relación e interrelación con otras instituciones (Juliá et al., 2009)”, entonces resulta de gran importancia intentar dar cuenta del espacio institucional otorgado en cada jurisdicción a la gestión de RRPP a través del relevamiento de la jerarquía asignada al organismo, como la denominación atribuida, entre otras variables posibles.

Cabe aclarar que en este caso, como en los puntos anteriores el estudio se enfoca en el año 2011.

Denominación institucional

En primer lugar, se clasifican las instituciones de cada jurisdicción encargadas de la gestión de RRPP según la denominación asignada en cada caso, lo que nos permite aproximarnos a dar cuenta del nivel de especificidad del organismo designado por cada gestión para tal fin.

Las tipologías elegidas, han sido elaboradas en función de tal criterio y de los datos obtenidos:

1. Específicas: residuos peligrosos, industriales, especiales
2. De residuos en general
3. De control y fiscalización
4. De gestión, calidad, protección y/o saneamiento ambiental (denominación ambiental general)

Como podemos apreciar en el cuadro n° 4, son escasas las jurisdicciones que, al año 2011, poseen organismos cuya denominación remite específicamente a los RRPP: sólo 4 (cuatro) hacen referencia explícita (Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, San Juan), mientras que 3 (tres) llevan por nombre “residuos” de manera genérica (Córdoba, Neuquén y San Luis). Por el contrario, son numerosas las provincias que han elegido a organismos dedicados al control o fiscalización: Chubut, Mendoza, Salta, Santa Fe, CABA, Tierra del Fuego, Tucumán. El resto, ha optado por atribuir la

responsabilidad de ser autoridad de aplicación en la materia a instituciones de gestión, calidad, protección y/o saneamiento ambiental.

Cuadro n° 4

DENOMINACIÓN	<i>Específica</i>	<i>Residuos en General</i>	<i>Control/ Fiscalización</i>	<i>Ambiental en general</i>
JURISDICCIÓN				
Buenos Aires				
C.A.B.A.				
Catamarca				
Chaco				
Chubut				
Córdoba				
Corrientes				
Entre Ríos				
Formosa				
Jujuy				
La Pampa				
La Rioja				
Mendoza				
Misiones				
Neuquén				
Río Negro				
Salta				
San Juan				
San Luis				
Santa Cruz				
Santa Fe				
Santiago del Estero				
Tierra del Fuego				
Tucumán				

Jerarquía institucional

En base a las tipologías que hemos precisado con anterioridad para la institucionalidad ambiental en general (Juliá et al., 2009), hemos elaborado los siguientes modelos a los fines de clasificar los organismos de aplicación de la regulación relativa a RRPP en relación a su pertenencia o no a espacios propiamente ambientales y, en el marco de éstos últimos, su jerarquía dentro de la organización de que se trate.

En miras a dar cuenta del lugar institucional que poseen los organismos encargados de implementar las políticas de RRPP, así como también de su relación con las instituciones ambientales se elaboraron las siguientes tipologías institucionales:

- (A) Modelo “ambiental” con dependencia de organismo tradicional de alta jerarquía: aquellos con dependencia funcional de organismos ambientales con jerarquía máxima dentro del Poder Ejecutivo (ministerios o Secretarías de Estado). Por “jerarquía máxima” se entiende a los que dependen directamente de la gobernación o la presidencia, sean Secretarías o Ministerios. No se consideran como de alta jerarquía aquellos Ministerios o Secretarías que si bien en su nombre incluyen lo ambiental, lo hacen de manera asociada a otros temas, por ejemplo “Ministerio de Producción y Ambiente”.
- (B) Modelo “ambiental” con dependencia funcional de organismo tradicional de *menor* jerarquía: con dependencia funcional de organismo ambiental de jerarquía menor. La jerarquía menor se define por carecer la institución de dependencia directa del Poder Ejecutivo.
- (C) Modelo “ambiental” con dependencia funcional de organismo no tradicional.
- (D) Modelo *no* “ambiental”: con dependencia funcional de instituciones dedicadas a otras temáticas.

Antes que nada cabe efectuar dos aclaraciones de importancia. En primer lugar, por *ambiental* aquí se hace referencia a aquellas áreas del Estado que se les asigna la denominación ambiental, ecología o desarrollo sustentable. En cambio, no son consideradas ambientales, en este trabajo, aquellas que refieren a recursos naturales en general o a ciertos recursos en particular. En relación a las tendencias que sostienen una mirada de tono *recursista* y fragmentaria de los elementos del medio, esto implica pensar en la inserción de lo específicamente ambiental en el sistema estatal. Mientras los primeros tienden a fragmentar la atención en cada recurso, los segundos se ocuparían en una mirada holística de los recursos y el entorno.

Por otro lado, cuando se hace referencia a organismos no tradicionales se está pensando en Consejos, Institutos, Agencias, etcétera que escapan a las formas más comunes como Ministerios, Secretarías, Subsecretarías o Direcciones.

Como podemos apreciar en el cuadro n° 5, la mayoría de las provincias ha elegido la tipología "a": 12 (doce) provincias: Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego. En cambio, sólo 2 (dos) han optado por el modelo sin vinculación con organismos ambientales y de menor jerarquía: Formosa y Santiago del estero.

Cuadro n°5

TIPOLOGÍA	A	B	C	D
JURISDICCIÓN				
Nacional				
Buenos Aires				
C.A.B.A.				
Catamarca				
Chaco				
Chubut				
Córdoba				
Corrientes				
Entre Ríos				
Formosa				
Jujuy				
La Pampa				
La Rioja				
Mendoza				
Misiones				
Neuquén				
Río Negro				
Salta				
San Juan				
San Luis				
Santa Cruz				
Santa Fe				
Santiago del Estero				

Tierra del Fuego				
Tucumán				

Cuadro de Regularidades

Lo que aquí se propone es combinar los datos sistematizados en los 2 cuadros anteriores (n°4 y n° 5) de modo tal de poder observar regularidades y relaciones entre ambos.

En la parte superior del cuadro se insertan los tipos de denominación mientras que, en su lado izquierdo, las tipologías institucionales.

DENOMINACIÓN	<i>Específica</i>	<i>Residuos en</i>	<i>Control/</i>	<i>Ambiental en</i>
MODELO INSTITUCIONAL		<i>General</i>	<i>Fiscalización</i>	<i>general</i>
A: "Ambiental" con dependencia de organismo tradicional de alta jerarquía	Entre Ríos La Rioja San Juan	Córdoba Neuquén San Luis	Tierra del Fuego Salta Chubut Mendoza	Misiones La Pampa
B: "Ambiental" con dependencia funcional de organismo tradicional de menor jerarquía			Santa Fe Tucumán	Catamarca Chaco Jujuy Santa Cruz
C: "Ambiental" con dependencia funcional de organismo no tradicional	Buenos Aires		CABA	Río Negro Corrientes
D: No "ambiental"				Formosa Santiago del Ero.

De tal modo, en el extremo superior izquierdo del cuadro podemos observar las jurisdicciones que poseen instituciones *más específicamente* instituidas para gestionar

el problema de los RRPP entendiéndola como una cuestión ambiental. Sin embargo, a Entre Ríos, La Rioja y San Juan se debe sumar a Buenos Aires que ha optado para la implementación de su política ambiental a un organismo no tradicional. Sobre el extremo inferior derecho podemos identificar a las jurisdicciones que menor especificidad y relación con lo ambiental dan al manejo de los RRPP.

Detalle de cada jurisdicción

A continuación se desarrolla un detalle de los datos institucionales de cada jurisdicción, mencionando en primer lugar el organismo a cargo de los RRPP y siguiendo con su dependencia jerárquica.

Provincia de Buenos Aires: Dirección de Residuos Especiales y Patogénicos (Ingeniero Leopoldo Baez), Dirección Provincial de Residuos, Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (dependencia directa de Gobernador, organismo no tradicional, ente autárquico).

CABA: Dirección de evaluación técnica ambiental, Agencia de protección ambiental (dependencia directa de Jefe de Gobierno, organismo no tradicional).

Catamarca: Dirección de Gestión Ambiental (Lic en química Eduardo Barletta), Subsecretaría del Ambiente, Secretaría del Agua y del Ambiente.

Córdoba: Dirección de Residuos, Subsecretaría de Ambiente, Secretaría del Ambiente de la Provincia de Córdoba.

Chaco: Dirección de Calidad Ambiental, Subsecretaria de Ambiente, Ministerio de Infraestructura, obras, servicios públicos y medioambiente.

Chubut: Dirección de control operativo ambiental, Dirección general de comarca virech Península Baldez, Dirección de control operativo ambiental, Dirección general de comarca Senguer San Jorge. Ambas dependientes de la Subsecretaría de regulación y control ambiental, Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable.

Corrientes: Gerencia de Gestión Ambiental, Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ente autárquico descentralizado, organismo no tradicional)

Entre Ríos: 3 Áreas Residuos Peligrosos (“Gestión de Actividades Productivas y de Servicios”) dependientes, a su vez, de 3 direcciones: Dirección General Unidad de Gestión Ambiental de Río Gualaguay, Río Uruguay y Río Paraná; Secretaría de Medio Ambiente.

Formosa: Subsecretaria de Recursos Naturales y Ecología, Ministerio de Producción y Ambiente.

Jujuy: Dirección de Políticas Ambientales y Recursos Naturales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Producción y Medio Ambiente

La Pampa: Subsecretaría de ecología de La Pampa (directa de gobernación)

La Rioja: Coordinación de Residuos Peligrosos, Secretaría de Ambiente.

Mendoza: Dirección de Protección Ambiental (residuos en general), Secretaría de Medio Ambiente

Misiones: Dirección General de Ecología y Calidad Ambiental, Subsecretaría de Ecología y Desarrollo Sustentable (fuente: sec de ds y pa de la nación)

Neuquén: Dirección de gestión de residuos urbanos e industriales, Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Servicios Públicos.

Río Negro: Consejo de Ecología y Medio Ambiente (ente autárquico, organismo no tradicional)

Salta: Programa de registros ambientales, Secretaría de Política Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

San Juan: Área de Residuos Peligrosos, Dirección de gestión Ambiental, Subsecretaría de medio ambiente, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

San Luis: Área Gestión e Impacto de Residuos, Programa Gestión Ambiental y Control de Contaminación, Ministerio de Medio Ambiente

Santa Cruz: Dirección Provincial de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Ambiental, Subsecretaría de Medio Ambiente, Ministerio de Economía y Obras Públicas.

Santa Fe: Dirección de Control Ambiental, Subsecretaría de Gestión Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente; Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Ambiente

Santiago del Estero: Área de Saneamiento Ambiental, Dirección General de Medicina Preventiva, Subsecretaría de Salud, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Tierra del fuego: Direcciones de Auditoría y Evaluación Ambiental, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente

Tucumán: Dirección de Fiscalización Ambiental, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Productivo.

Reflexiones finales al capítulo

A modo de conclusión de este capítulo, cabe señalar que el mismo ha implicado una primera entrada al campo de las políticas ambientales de RRPP en Argentina, específicamente en lo que hace a sus dimensiones política e institucional.

En ese marco es posible señalar diferentes vías que resultan de interés para la indagación:

- La vinculación entre políticas de residuos peligrosos y políticas de riesgos en general, así como también el posible encuadramiento de la problemática de RRPP en el contexto de la mentada expansión e inflación de riesgos e incertidumbres en las sociedades contemporáneas (Beck, 2002, 2008; Sunstein, 2001, 2008).
- El estudio de las instancias radicalmente políticas presentes en los procesos instauración, estabilización y vulnerabilidad de las políticas de RRPP.
- El análisis y crítica de las creencias sostenidas por los actores involucrados en la instauración de las políticas de RRPP

Referencias bibliográficas del capítulo

ACUÑA Guillermo (1999). “Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990”. En: *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n°20; CEPAL, UN; Santiago de Chile.

BECK Eckardt (1979). “The Love Canal Tragedy”. En: *EPA Journal*; en la web: <http://www.epa.gov/aboutepa/history/topics/lovecanal/01.html>

BECK, Ulrich (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Siglo XXI; Bs. As.

(2008). *La Sociedad del Riesgo Mundial*. Paidós. Bs. As.

CONVENIO DE BASILEA. (1989). *Convenio de Basilea sobre Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación*. En la web: www.basel.int

(1999). *Declaración Ministerial*. En la web: www.basel.int

DEL FÁVERO G. Y KATZ R. (2001). “Gestión Ambiental en Chile”. En Larraín y Vergara editores: *La Transformación Económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

DI PAOLA María Eugenia, NÁPOLI Andrés (1999). “Situación del Régimen Nacional de Residuos Peligrosos”. En: *Ley de Residuos Peligrosos. Texto actualizado de la ley 24051 al 14 de Julio de 2000*; La Ley; Bs. As.

DOUGLAS Mary, WILDAVSKY Aaron (1982). “How Can We Know the Risks We Face? Why risk Selection Is a Social Process”; en: *Risk Analysis*, vol. 2, n° 2.

DURAN DE LA FUENTE, Hernán (compilador) (1997). *Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos, un enfoque de política integral*; CEPAL; Santiago de Chile.

FLORES, María Marcela (2000). "Los Residuos Especiales o Peligrosos Estado Actual de la Legislación sobre los mismos en Argentina y en los Países que conforman el Mercosur". En: *Revista de Relaciones Internacionales* Nro. 14; en la web:

www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R14/R14-EFLO.html

GABALDÓN A., RODRIGUEZ BECERRA M. (2001). "Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?". En Leff y otros: *La transición hacia el desarrollo sustentable*; PNUMA-UAM; México.

KATZ R., DEL FÁVERO G., SIERRALTA L. (1995). "Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas públicas ambientales en América Latina". En: *Estudios Públicos*, n° 57, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, pp. 174-192.

KUMMER Katharina (1998). "The Basel Convention: Ten Years On". En: *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 7, fascículo 3.

(2000). "Accepted and Hidden Realities of the Basel Ban on Hazardous Waste Exports". En: *International Environment*, vol. 23, n° 21; Washington DC; pp. 775-812.

LAGREGA Michael, BUCKINGHAM Phillip, EVANS Jeffrey (1996). *Gestión de Residuos Tóxicos. Tratamiento, Eliminación y Recuperación de Suelos*. McGraw-Hill; Madrid.

LEFF, Enrique. (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*. Siglo XXI; México DF.

(2007). *Ecología y capital*. Siglo XXI, 7° edición. México DF.

LIPMAN Zada (1998). "Trade in Hazardous Waste: Environmental Justice Versus Economic Growth. Environmental Justice and Legal Process". En: *Conference on Environmental Justice*; Melbourne; en la web: www.spartan.unimelb.edu.au

MAYORGA Enoch Adames. (2006). "Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas". En Alimonda Héctor (comp): *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política Latinoamericana*; CLACSO; Bs. As.; en la web: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>

PÉREZ Efraín (1996). *Gestión pública ambiental*; BID-CONADE; Quito

P.N.U.M.A. (2005) *La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. En la web: www.pnuma.org

(2000). *Panorama General*; Nairobi; en la web: <http://www.unep.org>

RODRÍGUEZ BECERRA M., ESPINOZA G., WILK D. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*; Washington, BID, División de Medio Ambiente, 2002.

RODRÍGUEZ BECERRA M., ESPINOZA G., WILK D. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, BID, División de Medio Ambiente.

SLOVIC Paul (1987). "Perception of risk"; en: *Science*, New Series, vol. 236; 280-285.

SUNSTEIN Cass (2001). "The Laws of fear"; en: *John Olin Law & Economics Working Paper* n° 128; University of Chicago; en la web:

<http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>

(2006). *Riesgo y Razón. Seguridad, Ley y Medioambiente*. Katz; Bs. As.

WALLERSTEIN, Immanuel (1995). "Ecología y costos de producción capitalista: no hay salida", En: *Iniciativa Socialista* n° 5, otoño 1995.