

---

**medio ambiente y desarrollo**

**F**allas de coordinación:  
desafíos de política para el  
federalismo fiscal–ambiental  
argentino

Ernesto Rezk



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, noviembre del 2005

Este documento fue preparado por Ernesto Rezk.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El autor desea expresar su agradecimiento a las autoridades y funcionarios nacionales y provinciales que accedieron gentil y generosamente a brindar entrevistas y a mantener reuniones de trabajo en las cuales se consideró y analizó la problemática de la política fiscal-ambiental en el marco federal argentino. En especial, extiende su reconocimiento a los Sres. Jean Acquatella, José Javier Gómez y Juan Carlos Lerda, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, por sus valiosos comentarios y observaciones a la versión preliminar de este trabajo, los que permitieron mejorar y clarificar su contenido, a la vez que salvar omisiones. En particular, desea expresar su agradecimiento al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de la República Argentina y a las siguientes personas:

Dr. Miguel Craviotto, Director Nacional de Gestión Ambiental de la Nación, Sr. Remigio Alcides Cruz, Secretario Privado de la Presidencia del COFEMA, Arq. Marta Balderiote, Directora General de Política y Evaluación Ambiental de la Cdad Autónoma de Buenos Aires, Cr. Angel Mario Elettore, Ministro de Finanzas de la Prov. de Córdoba, Ing. Luis A. Jacobo, Ministro de Ecología, Recursos Naturales y Turismo de la Prov. de Misiones, Lic. Ana María Pontussi, Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Prov. de Salta, Ing. Wanny Caramella, Vicepresidente del Ente Regulador de Servicios Públicos de la Prov. de Salta, Dr. Sergio Gorustovich, Director de Minería de la Prov. de Salta, Cra. Cristina Antar, Contaduría General de la Prov. de Salta, Ing. Luis José Sierra, Director de la Dirección Provincial de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente del Neuquén, Ing. Juan Dante Vasallo, Director Técnico de la Dirección Provincial de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente del Neuquén.

Se deja constancia sin embargo que las opiniones vertidas en el presente documento, o cualquier error o inexactitud que pudiera haberse deslizado en su redacción, son de exclusiva responsabilidad del autor y no alcanza a los organismos o personas nombradas.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1860-8886

ISBN: 92-1-322811-2

LC/L.2428-P

Nº de venta: S.05.II.G.175

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Una breve revisión conceptual de la política fiscal ambiental y de la coordinación de políticas públicas</b> .....	9
1. La política fiscal ambiental .....	9
2. Coordinación y fallas de coordinación .....	11
<b>III. Coordinación subóptima y fallas de coordinación entre niveles de gobierno y entre políticas fiscal y ambiental en la Argentina</b> .....	15
1. El federalismo ambiental antes de la reforma constitucional de 1994 .....	16
2. El federalismo ambiental después de la reforma constitucional de 1994 .....	17
2.1 ¿Una adecuada oferta de coordinación? .....	19
3. Compensaciones ambientales intergubernamentales y remediación del daño ambiental .....	21
4. Tasa de evaluación y fiscalización (TEF) .....	25
5. Sistema de regalías petrolíferas, gasíferas y mineras .....	27
6. Uso y administración del agua .....	30
<b>IV. El otro lado de la política fiscal ambiental</b> .....	33
<b>V. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	37
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Anexos</b> .....	43
Anexo 1 Mecanismos e instrumentos de compensación de daños ambientales .....	45

Anexo 2	Casos provinciales .....	55
	<b>Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> .....	<b>79</b>

## Índice de tablas

Tabla 1	Recursos fiscales.....	26
Tabla 2	Argentina: regalías e ingresos corrientes provinciales año 2003 .....	28
Tabla 3	Salta: distribución secundaria de las regalías petrolíferas.....	29
Tabla 4	Argentina: gasto público nacional y provincial en medio ambiente para el período 1994-2002 .....	33
Tabla 5	Argentina: gasto total nacional y provincial en coordinación ambiental – año 2001 .....	35
Tabla 6	Argentina: gasto provincial en coordinación ambiental como porcentaje del gasto provincial total – promedio 2000-2003 .....	35

---

## Resumen

---

El estudio incluye la recopilación y análisis de normativas que permitan encarar para un país federal como la Argentina, con tres niveles de gobierno políticamente autónomos y constitucionalmente dotados con amplias facultades impositivas y de gasto, el tratamiento de las siguientes líneas de investigación:

La identificación y evaluación de los mecanismos (institucionales, legales, administrativos o informales) usados en el país para asegurar la coordinación de diversas políticas sectoriales de interés entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, entre el gobierno provincial y los municipales localizados en su jurisdicción e intragobiernos provinciales y municipales.

La identificación y caracterización de posibles fallas de coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en los escenarios planteados, resultantes del diseño de políticas e instrumentos de acción sectorial, infraestructura institucional y organizaciones de apoyo, como también de las condiciones materiales en las que las iniciativas, tareas y esfuerzos de coordinación operan en los diferentes niveles gubernamentales.

Previa conceptualización de los enfoques de doble dividendo y del costo de oportunidad, sobre los que alternativamente se asienta la Política fiscal Ambiental, se avanza en el tratamiento del concepto de falla de coordinación, como comportamiento subóptimo y se lo vincula a la idea de oferta deficiente y provisión subóptima de coordinación, entendiéndose a esta última como un bien público de carácter intermedio. Se apunta finalmente a que el diagnóstico y análisis de las “fallas de coordinación”, detectadas en cinco planos específicos: federalismo ambiental, compensaciones ambientales intergubernamentales, sistemas de regalías petrolíferas, gasíferas y mineras, tasas de evaluación y fiscalización y uso y gestión del agua, sirvan para desarrollar recomendaciones y propuestas de reformas organizacionales, institucionales y administrativas que permitan corregirlas e incrementar así la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas en el marco de la política fiscal ambiental.



## I. Introducción

---

El objetivo del presente estudio es la recopilación y análisis de la información y normativas que permitan encarar para un país de estructura federal como la Argentina, con tres niveles de gobierno políticamente autónomos y constitucionalmente dotados con amplias facultades impositivas y de gasto, el tratamiento de las siguientes líneas de investigación:

En primer lugar, identificación y evaluación de los mecanismos (institucionales, legales, administrativos o informales) usados en el país para asegurar la **coordinación** de diversas políticas sectoriales de interés (a) entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, (b) entre el gobierno provincial y los municipales localizados en su jurisdicción y (c) intragobiernos provinciales y municipales.

A la luz de objetivos de desarrollo sostenible trazados por los niveles de gobierno mencionados, y desde la perspectiva de los gobiernos provinciales y municipales, el estudio evalúa el grado de integración, coherencia y coordinación (o de la posible contraposición, antagonismo, inconsistencia o incompatibilidad) que existen entre metas, estructura de incentivos, instrumentos, mecanismos o procedimientos de implementación de las políticas sectoriales.

En segundo lugar, identificación y caracterización de posibles **fallas de coordinación** entre las políticas fiscal y ambiental en los escenarios (a), (b) y (c) planteados, resultantes del diseño de políticas e instrumentos de acción sectorial, infraestructura institucional y organizaciones de apoyo, como también de las condiciones materiales (tecnológicas, políticas, económico-financieras, sociales y de recursos

humanos) en las que las iniciativas, tareas y esfuerzos de coordinación operan en los diferentes niveles gubernamentales.

Para la identificación de fallas de coordinación se focalizó metodológica y convenientemente el tratamiento del tema en los siguientes puntos:

- 1) *El federalismo ambiental en Argentina antes y después de la reforma constitucional de 1994*: Incluyendo el análisis desde la perspectiva de provincias y municipios de los avances verificados, las limitaciones que persistan o problemas que surgieron, a partir de la nueva Constitución y de las leyes ambientales derivadas de ésta. Se incluyó además en este punto la consideración de la infraestructura de coordinación intergubernamental en materias ambientales definida por el Consejo Federal del Medio Ambiente de la República Argentina.
- 2) *Compensaciones ambientales intergubernamentales y remediación del daño ambiental*: Incluyendo la identificación de mecanismos de coordinación intergubernamental orientados a asegurar el financiamiento compensatorio, o de remediación, por daños ambientales que pudieran eventualmente resultar de proyectos de inversión bajo la responsabilidad –directa o indirecta– de un nivel de gobierno más alto, a la vez que la evaluación de la calidad del diseño y la forma en que dichos mecanismos operan.
- 3) *Tasa de evaluación y fiscalización(TEF)*: Incluyendo el análisis de si los problemas derivados de los limitados recursos captados por la TEF, normalmente sujetos a los ciclos económico-fiscales y la falta de una asignación específica de los mismos (no observancia de criterios de suficiencia fiscal) termina por afectar el financiamiento de actividades y programas ligados a la política ambiental.
- 4) *Sistema de regalías petrolíferas, gasíferas y mineras*: Este punto se desarrolló sobre dos líneas argumentales principales. En primer lugar, considerar el efecto sobre las finanzas públicas provinciales de la normativa constitucional y legal que permite al Gobierno Federal (o a empresas privadas) la explotación de hidrocarburos y minerales, con el reconocimiento del derecho de las provincias a recibir pagos en concepto de **regalías** por la explotación de dichos recursos naturales no renovables. En segundo lugar, analizar en que medida estos recursos tienen –total o parcialmente– un destino específico vinculado a la eventual sustitución de dichas fuentes de recursos naturales no renovables o si, por el contrario, las provincias directamente destinan las regalías a **rentas generales** sin apoyar financieramente la sustitución mencionada o los programas de conservación ambiental.
- 5) *Uso y administración intergubernamental del agua*: Incluyó el examen de la normativa legal y de los mecanismos para el manejo y el uso del agua por parte de los gobiernos subnacionales, dando énfasis al grado de coordinación (o de no coordinación) entre las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, el **diagnóstico y análisis** de posibles “**fallas de coordinación**”, detectadas en los cinco puntos precedentes, sirvieron de base para desarrollar recomendaciones y propuestas de reformas organizacionales, institucionales y administrativas que permitan corregir éstas (en los diferentes niveles de gobierno) e incrementar la eficacia y eficiencia de las intervenciones y políticas públicas.

## II. Una breve revisión conceptual de la política fiscal ambiental y de la coordinación de políticas públicas

---

### 1. La política fiscal ambiental

Como se mencionara en la Introducción, el estudio se fijó –como uno de sus objetivos– evaluar los mecanismos usados para asegurar la **coordinación** de diversas políticas sectoriales de interés (en este caso la fiscal-ambiental), tanto en un mismo nivel de gobierno como interjurisdiccionalmente; con el fin de facilitar ello, la presente sección brinda un breve repaso conceptual de la denominada Tributación Ambiental y de las principales observaciones que algunos tratadistas y especialistas formularan.

El uso de instrumentos de tipo tributario en las políticas fiscales ambientales presenta una diferencia de partida que debe ser entendida para evaluar correctamente su eficiencia y efectividad. Mientras se espera que un impuesto clásico produzca un ingreso dado interfiriendo lo menos posible con la asignación de recursos según el mercado, los **impuestos ambientales** no son primariamente instrumentos de recaudación, ni se espera tampoco que su introducción sólo produzca cambios marginales en el comportamiento de las familias y de las empresas. Claramente, como Backhaus (1997) sostiene, un sistema tributario o impuesto ambiental exitoso será aquel que produzca

cambios profundos y estructurales en el comportamiento de los sujetos económicos por lo que, en el límite, su recaudación será nula cuando el tributo sea ecológicamente óptimo.

En este sentido, la **tributación ambiental** admite al menos dos enfoques desarrollados en la teoría: el enfoque **standard** o del **doble dividendo** y el enfoque basado en los **costos de oportunidad**. En el primer caso, el conjunto de instrumentos impositivos utilizados tiene el propósito de generar un doble dividendo explicado, por un lado, por el éxito que se alcance en la reducción de los impactos ecológicos y ambientales no deseables y, por el otro, en la recaudación que estos produzcan y que puede ser utilizada tanto con fines presupuestarios generales o aplicada específicamente a gastos que satisfagan objetivos ambientales.

A pesar del atractivo del enfoque del **doble dividendo**, éste se percibe últimamente en forma negativa y recibe ahora muchas críticas, la principal de ellas es que se requiere que se cumplan condiciones muy estrictas para obtener los resultados mencionados en el párrafo anterior. En particular, Bovenberg (1999) mostró que la implementación de una política ambiental basada en este enfoque **standard** puede intensificar la lucha distribucional sobre los derechos de propiedad del ambiente natural de forma tal que, a la luz de diferentes los resultados de los diversos instrumentos de política, las discusiones políticas sobre política ambiental terminan a menudo siendo dominadas por temas institucionales en lugar de consideraciones de eficiencia.

El enfoque alternativo del **costo de oportunidad**, basado en la moderna teoría de la Economía del Bienestar, reconoce el argumento de Coase en cuanto a que (ambientalmente) las externalidades negativas reflejan en esencia la existencia de usos incompatibles de los mismos recursos por diferentes agentes. Desde este punto de vista, y como lo plantea Backhaus (1997), si hubieran derechos de propiedad claramente establecidos, y ausencia de costos de transacción significativos, las externalidades negativas no podrían persistir dado que el actor que sufra los mayores costos de la externalidad buscará contener dichos costos ya sea fijando sus derechos de propiedad sobre el rango completo de usos del recurso o tratando de recuperar la mayor compensación posible de la venta de sus derechos de uso.

Basado entonces en el concepto coasiano<sup>1</sup> citado, la **tributación ambiental** estaría basada en la idea que de los costos externos de una actividad particular debieran ser, mediante la imposición de un tributo, incorporadas en el cálculo de la decisión como forma de reducir la externalidad. El 'racional' va a ser entonces que un tributo será ecológica y ambientalmente relevante cuando afecte las elecciones que definen los costos o, dicho de otro modo, que su objetivo debiera ser promover diseños de planta, procesos productivos o gerenciamientos de producción ecológica y ambientalmente preferibles.

Esta segunda posición fue en parte sostenida por Prust (2003) cuando, con referencia a la **Tributación Ambiental** en países en desarrollo y planteando la necesidad de trabajar con y no contra el sistema de precios, enfatizó la necesidad de dar incentivos para la eliminación del daño ambiental haciendo que **el polucionador pague los costos sociales de la polución** y dando al contaminador máxima flexibilidad para elegir **la forma más eficiente de obtener las metas de eliminación de la polución**, aunque luego viró ligeramente hacia el primer enfoque al aceptar que el aumento de la recaudación podría ser un subproducto de las políticas fiscales ambientales.

El marco más general de las posibilidades reales de éxito de las **políticas fiscales ambientales** fue motivo también de tratamiento por parte de los especialistas de los principales organismos internacionales. Prust (2003) adelantó por ejemplo que –aún cuando los enfoques basados en el mercado

---

<sup>1</sup> El autor agradece al Dr. Juan Carlos Lerda el siguiente comentario a este párrafo, transcripto textualmente: “El medio ambiente favorito para razonamientos de tipo Coase es de mercados competitivos. En contextos alternativos (como por ejemplo con suficientes imperfecciones y con poder de mercado), un monopolista puede encontrar preferible pagar el impuesto –y transferirlo a los consumidores– en lugar de incurrir en los costos que implican el rediseño de plantas, procesos productivos, etc. La preferencia de Coase por las decisiones libres pactadas entre las partes supone que en la negociación intervienen iguales; si esto no se cumple (como sucede frecuentemente), la simplicidad y elegancia de las soluciones a la Coase constituirían un espejismo peligroso para el medio ambiente”.

no eran una opción fácil— ellos tenían beneficios definidos cuando se los aplicaba y que un diseño apropiado de política podía mejorar la estructura tributaria, el comportamiento fiscal general y el ambiente. Redwood (2003) coincidió en que los incentivos económicos eran mecanismos poderosos para cambiar el comportamiento de los agentes, aún cuando reconoció que las estrategias completamente basadas en el mercado requerían el cumplimiento de condiciones institucionales sofisticadas; en este sentido, Redwood sostuvo que la buena gobernabilidad, los ciudadanos informados y las instituciones efectivas eran los fundamentos de una adecuada asignación de recursos tanto en el marco ambiental como en el otras prioridades y que el diseño de los buenos instrumentos fiscales respondía a contextos institucionales específicos.

## 2. Coordinación y fallas de coordinación

Tan importante como la pertinencia de los objetivos y eficiencia de los instrumentos de las Políticas Fiscales y Ambientales es el tema de la coordinación entre ambas y, para el escenario federal argentino, entre los diferentes niveles gubernamentales que las aplican. En relación al marco conceptual del presente estudio Lerda, Acquatella y Gómez (2004), cuya postura se adopta, identifican tres dimensiones o planos que caracterizan a la noción de **coordinación de políticas públicas**: la **integración** de políticas como efectiva inclusión de directrices, objetivos y restricciones derivadas de las políticas generales de gobierno desde que se inicia el proceso de formular y diseñar las políticas particulares de cada sector y nivel gubernamental; la **coherencia**, que refleja el grado en que las diversas políticas gubernamentales (por ejemplo fiscal y ambiental) interactúan lógicamente y consistentemente, en términos técnicos, de compatibilidad de las estructuras de incentivos y de los acuerdos políticos necesarios para dotarlas a éstas de sostenibilidad intertemporal y la **coordinación** de políticas, que supone la existencia de mecanismos operativos aptos para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de expectativas y el manejo de los costos que generan las interdependencias entre funcionarios, equipos y sectores, áreas o reparticiones del mismo o de diferentes niveles gubernamentales. A juicio de los autores citados, de la misma forma en que el desarrollo precedente trata la noción **coordinación de políticas públicas**, la existencia de acciones o comportamientos subóptimos, vinculados a una inadecuada integración, coherencia y coordinación por parte de los responsables del diseño, formulación e implementación de políticas sectoriales e intertemporales (dentro o entre niveles gubernamentales) desembocará en **fallas de coordinación**.

Un tema que resulta interesante analizar en este contexto es si la coordinación de políticas públicas (en este caso, de políticas fiscales y ambientales) reúne, según lo sostienen Lerda, Acquatella y Gómez (2004), los atributos de un **bien público intangible**, cuyo propósito sería servir de **insumo intermedio** en la producción de bienes públicos finales. A partir del clásico artículo de Samuelson (1954) sobre la materia, se acepta que dicho tipo de bienes tienen las características de consumo no rival y de no exclusión del goce o consumo; al mismo tiempo, la razón de su existencia debe buscarse en los casos en que los derechos de propiedad son ambiguos, o en situaciones en las que su producción genera beneficios sociales mayores que los beneficios privados (externalidades positivas) mientras que su no —o deficiente provisión— resultará en costos sociales superiores a los costos privados (externalidades negativas). Desde otro ángulo, se puede también afirmar que la producción de bienes públicos responde a la existencia de males públicos, cuya eliminación o control es una demanda de la comunidad.

A la luz de los criterios y principios enunciados en el párrafo precedente, resulta claro que la coordinación de políticas puede ser considerada como un bien público en cuanto a que su consumo es no rival tanto dentro de un mismo nivel gubernamental como entre actores de diversos niveles de gobierno; más claramente, si la coordinación existe y es efectiva se beneficiarán inclusive aquellos actores y niveles de gobierno aún cuando no hayan sido participantes activos en los procesos de formulación,

diseño e implementación de políticas;<sup>2</sup> finalmente, la provisión de coordinación producirá fuertes externalidades positivas al conjunto de actores y de niveles gubernamentales en el sentido que, en todos los casos, usufructuarán los beneficios de la coordinación aún cuando no participen de los costos de la misma.

Al presentar también a la coordinación como un **bien público intermedio** destinado a servir para la producción de bienes públicos finales, los autores nombrados hacen referencia a una novedosa categoría de bien público recogida conceptualmente por la teoría más moderna de las finanzas públicas; en este sentido Kaul, Grunberg y Stern (1999), al analizar los bienes públicos globales, clasifican a los mismos según el lugar que ocupen en la cadena de producción diferenciando los **bienes públicos globales finales** –o resultados– tangibles (por ejemplo el medio ambiente) o intangibles (tal como la estabilidad financiera) de los **intermedios**, que contribuyen significativamente a la provisión de los primeros.

Kaul, Grunberg y Stern reconocen la existencia de los dos tipos de bienes públicos y le otorgan a esta distinción entre ambos una importante relevancia de política; con relación al tema de su interés en el artículo citado pero de obvia aplicación al punto de la coordinación de políticas fiscales-ambientales, estos autores sostienen que –mientras que los bienes públicos globales finales son el resultado de diversas actividades privadas y públicas– el propósito de identificar bienes públicos globales intermedios es resaltar las áreas en las que se requiere la intervención pública (internacional) para proveer un bien público final particular. Asimismo, la caracterización que hacen, cuando consideran a los regímenes internacionales como un bien público intermedio, guarda como se dijo arriba una estrecha correlación con los planos o dimensiones de la coordinación de políticas públicas (aplicada al caso de la política fiscal ambiental) planteada por Lerda, Acquatella y Gómez: por un lado, fijación de compromisos sobre las prioridades de política, principios, normas o estándares, procedimientos de decisión y obligaciones y, por el otro, mecanismos destinados a facilitar las consultas y negociaciones entre las partes, monitorear el cumplimiento de los acuerdos, proveer diversos tipos de información o facilitar actividades operacionales.

Dos temas que ameritan una reflexión, en mérito a su pertinencia en el posterior análisis empírico del caso argentino, son la idea de ‘provisión subóptima’ de coordinación y los ya mencionados ‘comportamientos subóptimos’, que llevan a fallas de coordinación cuando éstos se dan en el desempeño de las políticas fiscales ambientales en el marco del federalismo fiscal. Hay diversas causas para los comportamientos subóptimos que desembocan en fallas de coordinación: problemas de información o de incentivos, preferencias incompatibles, metodologías diferentes, objetivos contradictorios e instrumentos técnicamente inadecuados o intervenciones públicas insuficientes; sin embargo, el contexto político institucional en el cual las políticas fiscales ambientales se implementan es de particular importancia para el análisis de fallas de coordinación en el escenario federal argentino, en cuanto dicho contexto incrementa los **costos de transacción intra e intergubernamentales** derivados de la escasa autonomía real de los distintos niveles de gobierno. Rezk (1999) tocó este punto al preguntarse si la Argentina representaba un caso de federación ‘verdadera’ o sólo ‘formal’, no sólo por los instrumentos tributarios y los porcentajes de recaudación impositiva de los que eran respectivamente responsables el nivel nacional y los gobiernos subnacionales sino también por la magnitud y cobertura de todo el andamiaje de formulación de política a cargo del gobierno nacional; planteó asimismo la actual vinculación política entre niveles de gobierno, en muchos aspectos basada en una Relación de Agencia (con el gobierno nacional como principal y las provincias como agentes) con una fuerte ocurrencia de los problemas de información asimétrica y de riesgo moral, de los cuales la coordinación intergubernamental de las políticas fiscal y ambiental no escapa y resulta inevitablemente en elevados costos sociales.

---

<sup>2</sup> Como se notará, esta afirmación supone la posibilidad de que algún nivel de gobierno asuma –en el caso fiscal ambiental– comportamientos conocidos en la teoría como de “*free-riding*”.

El segundo concepto, de provisión subóptima de coordinación de políticas, preocupa fundamentalmente a Lerda, Acquatella y Gómez (2004), quienes se preguntan si la comunidad está perdiendo su interés en el tema, o directamente lo ignora, sea por causa de la escasa visibilidad política o por falta de información de la comunidad sobre la verdadera función de este bien público intermedio. Se verifica posteriormente en la parte empírica de este estudio que, frente a la realidad de políticas de ajuste fiscal, el presupuesto requerido para financiar la oferta de coordinación es una de las primeras víctimas por lo que, obviamente, es de esperar que a un financiamiento sub óptimo siga una deficiencia en la oferta efectiva de coordinación de políticas públicas.

Hasta acá, el tema de la coordinación de políticas públicas y de la emergencia de posibles fallas de coordinación se analizó en un plano teórico y con el fin de brindar los insumos conceptuales necesarios para el tratamiento de los ítems incluidos en la próxima sección del estudio. Cabe sin embargo preguntarse si el marco desarrollado es totalmente comprehensivo para explicar posibles déficit de coordinación o si, considerando el desempeño de la gestión ambiental en el escenario federal argentino, otros factores debieran ser además tenidos en cuenta.

Habida cuenta de que los escenarios federales raramente responden en su origen a razones de eficiencia económica, sino que más bien el federalismo es un fenómeno multidimensional complejo, cuyos rasgos específicos dependen principalmente del contexto particular (Bird, 1994) o, como lo afirma una autoridad<sup>3</sup> en el tema: “el federalismo podría ser mejor entendido en términos de los problemas (políticos, jurídico-institucionales, religiosos, raciales, lingüísticos, etc.) para los cuales ha constituido un conjunto de respuestas históricas varias”, no es difícil imaginar hasta que punto la coordinación intergubernamental de políticas fiscales y ambientales en la Argentina no es ajena al impacto de varios de dichos factores. En este sentido, y a título ilustrativo, se pueden citar diversas instancias no económicas que impactan sobre las tres dimensiones mencionadas de la coordinación y ayudan a explicar su provisión subóptima:

1. En primer lugar, la estructura político partidaria vigente compuesta casi exclusivamente de partidos políticos de carácter nacional, con una conducción nacional dominante y con una plataforma en la que difícilmente tengan cabida temas que no sean de ‘importancia nacional’.<sup>4</sup> Esto significa un fuerte obstáculo para el federalismo, particularmente en el proceso parlamentario de las políticas públicas y en la consideración de objetivos de carácter regional o local (como son muchos de los ambientales). En no pocos casos, una férrea disciplina partidaria (impuesta desde la cúpula) resulta en la aprobación de normas<sup>5</sup> que no respetan las dimensiones de integración y coherencia mencionadas.
2. En segundo lugar, la formulación de políticas públicas y –consecuentemente– la coordinación de políticas en el marco federal argentino tienen la histórica influencia de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires las que, por tamaño, población, ubicación geográfica y disponibilidad de recursos económicos y financieros han ejercido y ejercen una influencia política considerable sobre el resto al momento de asignar fondos y partidas presupuestarias y de diseñar políticas públicas.
3. En tercer lugar, la reforma constitucional de 1994 que dispuso la constitución de un distrito único para la conformación de la Cámara de Diputados (1 diputado cada cierto número de habitantes) asestó en cierta forma un golpe muy fuerte a la posibilidad de desarrollar un federalismo equilibrado. Esto es así porque 5 de los 24 distritos (ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) reúnen casi el 70% de la población nacional, porcentaje que se reproduce en la conformación legislativa.

<sup>3</sup> La expresión corresponde a Preston King y está reproducida en Burgess and Gagnon (1993, p. 9).

<sup>4</sup> Aunque muchas veces cueste trabajo entender que temas responderían a esta caracterización.

<sup>5</sup> Esto se verá claramente en varias partes de la próxima sección III.

4. Causa además un impacto negativo sobre la efectividad de la coordinación de políticas la debilidad de la relación político-institucional efectiva entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, cuando trata del diseño de políticas, de ejecución de acciones o de gestiones conjunta entre ambos niveles para la consecución de objetivos de interés mutuo. Si bien el marco constitucional brinda las facultades e instrumentos para esta cooperación o interacción, las provincias tienden tradicionalmente a reaccionar frente a lo que consideran intromisiones nacionales<sup>6</sup> en sus propias autonomías; como resultado, muchos esfuerzos son estériles y organismos creados con fines de coordinación intergubernamental (caso COFEMA) corren el riesgo de terminar siendo inoperantes en la práctica.
5. Finalmente, y aunque sólo en parte imputable al escenario federal argentino, la escasa visibilidad de este bien público intermedio al que se denomina provisión de coordinación de políticas ambientales –y la consecuente falta de su demanda por parte de la Comunidad– se explica por el escaso activismo de organizaciones no gubernamentales fuertemente comprometidas<sup>7</sup> con la defensa del medio ambiente en el país. La ausencia de este ‘*issue*’ en las políticas de estado, o su mención circunstancial en las plataformas de los principales partidos políticos, se refleja en el hecho de que prácticamente los ambientalistas no tienen actualmente representación legislativa orgánica en el Parlamento nacional o en las Legislaturas provinciales ni existen tampoco legisladores que aún a título personal sean individualmente identificados por sus representados como defensores del ambiente.

---

<sup>6</sup> Se pueden citar muchos ejemplos de este problema: la falta de coordinación entre organismos nacionales y provinciales encargados de la recaudación impositiva, la aludida superposición de la legislación ambiental nacional en áreas que las provincias consideran jurisdiccionales, los conflictos suscitados por la legislación sobre cuencas hídricas, etc.

<sup>7</sup> Como toda excepción que confirma la regla, la provincia de Córdoba cuenta con una organización no gubernamental ampliamente reconocida por su labor en defensa del medio ambiente provincial y muy activa en la promoción de legislación que proteja los recursos naturales, flora, fauna, calidad del agua y del aire en la Provincia.

### **III. Coordinación subóptima y fallas de la coordinación entre niveles de gobierno y entre políticas fiscal y ambiental en la Argentina**

---

Con la posible excepción de la tasa de evaluación y fiscalización (analizada en la subsección 4) esta sección está dedicada al tratamiento de materias que conforman el denominado campo del federalismo ambiental. En este contexto, el concepto hace referencia al conjunto de normas constitucionales, legales y otras disposiciones con que los diferentes niveles gubernamentales diseñan sus políticas y regulan su gestión y procedimientos medioambientales. El término ‘federalismo ambiental’ se aplica además al conjunto de mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental (legislación, organismos, acuerdos, convenios, etc.), cuya existencia se funda en la necesidad de obtener con mayor eficiencia y equidad los objetivos medioambientales.

No obstante la unidad conceptual que el tema en general exhibe, el formato de presentación de las subsecciones siguientes responde a la necesidad de permitir un mejor y más exhaustivo tratamiento de aspectos que revisten interés para la coordinación de políticas entre diferentes niveles de gobierno; en especial, la identificación de comportamientos subóptimos en la oferta de coordinación.

## 1. El federalismo ambiental antes de la reforma constitucional de 1994

La Constitución Nacional establece para la República Argentina un sistema político institucional federal en el que conviven tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. El nivel subnacional se compone de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital del país), de veintitrés provincias y de algo más de mil cien municipalidades.<sup>8</sup>

La propia constitución establece la autonomía política de las provincias y municipios y las constituciones provinciales fijan a su vez la estructura, composición, mandato, forma de elección, funciones y facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En forma similar, las cartas orgánicas tratan sobre la elección y funciones de los intendentes, los departamentos ejecutivos y concejos deliberantes en el nivel municipal.

Los tres niveles de gobierno tienen amplias facultades tributarias y de gasto propias, aplicándose generalmente la figura de impuestos (en la Nación y la provincias) y de contribuciones y tasas (en el nivel municipal). A sus propios recursos, las provincias suman los fondos de coparticipación de impuestos recibidos del nivel nacional y los municipios los que por este mismo concepto reciben del nivel provincial. Existen asimismo fondos, generalmente condicionados, que los niveles superiores de gobierno transfieren a los niveles inferiores.

El Gobierno Nacional y las provincias contaban, previo a la Reforma Constitucional de 1994,<sup>9</sup> con disposiciones constitucionales y normativa legal vinculada a la protección ambiental y a la propiedad, gestión y conservación de sus recursos naturales renovables y no renovables. A título de ejemplo, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece que el Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales (art. 11) y que toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano (art. 66); la Constitución neuquina afirma por su parte que el espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo del territorio provincial pertenecen a su jurisdicción y dominio (art. 228); Salta da también tratamiento constitucional el tema al definir que “...todos tienen el deber de conservar el medio ambiente equilibrado y armonioso, así como el derecho de disfrutarlo”. Los poderes públicos defienden y resguardan el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida, previenen la contaminación ambiental y sancionan las conductas contrarias (art. 30), mientras que dedica el Título Segundo de la Constitución (arts. 80 a 85) al tema y gestión de los recursos naturales. La Constitución de Misiones no hace una mención específica al medio ambiente en los términos de las provincias citadas aunque declara que “...el bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr un mejor aprovechamiento social” (art. 56) y que se dictarán leyes especiales para la conservación y mejoramiento de suelos, flora y fauna (art. 57).

El marco del federalismo ambiental argentino en el escenario previo a la reforma constitucional de 1994 tuvo dos hitos importantes en los años 1990 y 1993, en los que se constituyó el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y se firmó el Pacto Federal Ambiental, respectivamente. El Acta Constitutiva del COFEMA (del 31 de agosto de 1990) lo definió como un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre el Gobierno Federal y las provincias que adhieran. A la luz de los objetivos del presente estudio (evaluar grado de coordinación e identificar fallas de coordinación en la política fiscal ambiental), es importante destacar lo ambicioso de los objetivos fijados para el COFEMA, a saber: formular una política ambiental integral, coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, formular políticas de utilización conservante de los recursos naturales, promover el crecimiento y desarrollo económico en

---

<sup>8</sup> El nivel local de gobierno se incrementa substancialmente si se incluyen las que en algunas provincias se denominan comunas y en otras comisiones municipales.

<sup>9</sup> Se aclara que la Reforma Constitucional de 1994 se refiere exclusivamente a la Carta Magna argentina. Diversas constituciones provinciales sufrieron a su turno modificaciones antes y después de 1994.

armonía con el medio ambiente, promover el concepto de responsabilidad privada y pública en la protección y preservación del ambiente, incentivar el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en todos los niveles gubernamentales, demandar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales, propiciar programas y acciones de educación ambiental, determinar y actualizar los niveles exigibles de calidad ambiental, constituir un banco de datos y gestionar la financiación internacional de proyectos ambientales.

El paso dado en 1990 se fortaleció en 1993 (5 de julio de 1993) al suscribir el Estado Nacional y todos los gobernadores provinciales el **Pacto Federal Ambiental**, cuyos tres elementos centrales eran: promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, promover a nivel provincial la unificación o coordinación de todos los organismos que se relacionaren con la temática ambiental y reconocer al COFEMA como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

La articulación legal, en el escenario pre-Reforma Constitucional de 1994, contaba con un hito nacional en la **Ley N° 24.051** (del 17 de diciembre de 1991) vinculada a la **generación, manipulación, transporte y tratamiento de residuos peligrosos**. Esta norma definió en sus anexos a los residuos peligrosos y identificó sus características, creó el Registro Nacional de generadores y operadores de residuos peligrosos, introdujo el certificado ambiental para generadores y operadores y el estudio de impacto ambiental para plantas de tratamiento o disposición final de los residuos. De especial relevancia (*vis-à-vis* la relación política fiscal-política ambiental) fue la introducción por la norma de la **tasa** a abonar por los generadores, en función de la peligrosidad y cantidad de residuos peligrosos que produjeran y a cuyo valor se le colocó el límite del 1% de la utilidad presunta promedio de la actividad.

Otras leyes nacionales, previas a la reforma constitucional pero aún vigentes, articulaban de alguna forma la relación entre niveles de gobierno en un escenario de federalismo ambiental y fiscal. Tal fue el caso de la **Ley N° 24.196** (del 19 de mayo de 1993) **de Inversiones Mineras**, que fijó en un máximo de 3% sobre el valor “boca de mina” del material extraído el importe por regalías que podrían cobrar las provincias que adherentes a la ley y definió el tema de la compensación por daño ambiental fijando que “...a los efectos de prevenir y subsanar las alteraciones que en el medio ambiente pueda ocasionar la actividad minera, las empresas deberán constituir una previsión especial para tal fin...”.

De la misma forma, las provincias manejaban legislación ambiental previa a la reforma y aplicable a situaciones bajo su jurisdicción política, uno de cuyos ejemplos fue la Ley N° 7.343 (del 29 de agosto de 1985) de la provincia de Córdoba dictada con el fin de atender a **la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la provincia, para lograr y mantener una óptima calidad de vida**. Esta misma provincia contaba ya con un **Código de Aguas** (Ley N° 5.589), consistente básicamente en un conjunto ordenado de disposiciones referidas al uso y manejo de este recurso y a la defensa contra sus efectos nocivos y con la Ley N° 6.629 (del 25 de septiembre de 1981), que regulaba el **uso de agroquímicos** con fines de protección de la salud humana y de los recursos naturales renovables.

## 2. El federalismo ambiental después de la reforma constitucional de 1994

En vista de la realidad de un marco constitucional y normativo que conformaba, como se reseñó precedentemente, un escenario de federalismo ambiental entre Nación y provincias, cabe preguntarse que cambió con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994 y si dichos cambios actuaron en la dirección de fortalecer la coordinación o, si por el contrario, dieron lugar a fallas de coordinación o hicieron más visibles las existentes.

En este sentido, la nueva Carta declara que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (art. 124) e incluye en su art. 41 cinco definiciones sustanciales que permitirán comprender la problemática suscitada:

- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano.
- Las actividades productivas satisfarán las necesidades presentes sin comprometer la de las generaciones futuras.
- El **daño ambiental** generará prioritariamente la obligación de recomponer.
- Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los **presupuestos mínimos de protección** y a las provincias las necesarias para complementarlas.
- Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

En base al nuevo mandato constitucional, el Congreso Nacional sancionó un conjunto de normas sobre el tema destacándose, en primer lugar, la Ley N° 25.612 (del 3 de julio de 2002), que estableció **presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio**, generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales o de actividades de servicio. Esta ley, que ha cosechado rechazos y observaciones generalizadas tanto de organismos ambientales del gobierno nacional como de la mayoría de las provincias, definió en su articulado los conceptos de residuos industriales, procesos industriales y actividades de servicio y gestión integral de residuos industriales y planteó como objetivos garantizar la preservación ambiental, la protección de los recursos naturales, la calidad de vida de la población, la conservación de la biodiversidad y el equilibrio de los ecosistemas. La norma se planteó además otros objetivos, como por ejemplo promover la utilización y transferencias de tecnologías limpias y adecuadas para la protección ambiental y el desarrollo sustentable, reducir la cantidad de residuos generados y crear un ambiente favorable a la cesación de vertidos riesgosos.

Como se anticipara, esta norma ha recogido un fuerte rechazo de todos los niveles de gobierno, en especial su artículo 60 (que dispuso la derogación de la ley 24.051) cuya vigencia está suspendida por haber sido observado por el Poder Ejecutivo al promulgarse la ley.

Se sancionó seguidamente la Ley N° 25.670 (del 23 de octubre de 2002), denominada de **Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCB**<sup>10</sup> y que estableció los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCB, la prohibición de la producción, comercialización e ingreso al país de PCBs, la eliminación de PCB usados, la descontaminación o eliminación de aparatos que contengan PCBs, la instalación de equipos que los contengan y la creación de un Registro Nacional de Poseedores de PCB. Incorporó esta norma también un escenario de federalismo ambiental, aunque como se verá más adelante en el marco de una relación principal-agente resistida por los gobiernos provinciales, al disponer que el nivel gubernamental nacional entenderá en la determinación de políticas de gestión de PCB, en forma coordinada con las provincias, en el ámbito del COFEMA y formulará e implementará también en el seno de dicho consejo un plan nacional de gestión y eliminación de PCB.

Recién en 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.675 (del 6 de noviembre), que materializó normativamente las disposiciones del nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional. Esta Ley estableció presupuestos mínimos para posibilitar una gestión adecuada y sustentable del medio ambiente y para la preservación y protección de la diversidad biológica; definió asimismo que la política

---

<sup>10</sup> PBC hace referencia en este estudio a los policlorobifenilos (bifenilos policlorados), los policloroterfenilos (PCT), el monometiltetraclorodifenilmetano, el monometildiclorodifenilmetano, el monometildibromodifenilmetano y cualquier mezcla cuyo contenido total de cualquiera de las sustancias mencionadas sea superior al 0,005% en peso (50ppm).

ambiental nacional deberá –entre otros objetivos– orientarse a la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de los recursos ambientales naturales y culturales, a promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, a incentivar el uso racional y sustentable de los recursos naturales, a mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos, a asegurar la diversidad biológica y a prevenir efectos nocivos sobre el ambiente producidos por actividades antrópicas.

Como elemento de particular trascendencia respecto de la coordinación de políticas ambientales en un escenario de federalismo fiscal, la Ley dispuso que se debía establecer un **sistema federal de coordinación interjurisdiccional** para la implementación de políticas ambientales a escala nacional y regional e hizo referencia, como se tratará en la próxima sección, a mecanismos de minimización y mitigación de riesgos y emergencias ambientales, incursionando también en el tema de la **recomposición de los daños causados** por la contaminación ambiental.

## 2.1 ¿Una adecuada oferta de coordinación?

Frente al andamiaje normativo nacional y subnacional al que se hizo referencia, resulta interesante preguntarse si se está en presencia de una adecuada oferta de coordinación de Política Ambiental o de una provisión subóptima de ésta y si en el marco de federalismo existente se dieron comportamientos subóptimos que derivaron en Fallas de coordinación y si, en tal caso, las fallas se pueden identificar principalmente con algunos o con todos los tres componentes mencionados en II.2 (integración, coherencia y coordinación de políticas).

En este sentido, un acercamiento apropiado al tema consiste en analizar el desempeño del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) el que, como ya se mencionara, fue reconocido por el **Pacto Federal Ambiental de 1993** como un instrumento válido para la **coordinación** de la Política Ambiental en la República Argentina. Es interesante en este punto remarcar la visión prácticamente coincidente (resumida posteriormente en sus principales líneas) recogida a través de entrevistas personales con formuladores de política y funcionarios, pertenecientes al gobierno nacional y a las provincias.

A la hora de evaluar la gestión del COFEMA y pesar de que el organismo es el ámbito natural y apropiado para resolver problemas jurisdiccionales conflictivos, vinculados a las normas de presupuestos mínimos de protección (incluyendo procedimientos para su verificación) y a la implementación de los seguros ambientales, para citar dos casos aun pendientes, existió consenso entre los entrevistados en que dicha función no estaba siendo cumplida satisfactoriamente básicamente por las siguientes dos razones:

- 1) La heterogeneidad de la representación provincial efectiva en el COFEMA, en algunos casos en manos del propio ministro provincial y en otros de directores de reparticiones, funcionarios de menor rango o jerarquía y a veces de asesores, hace que en la práctica no todos los participantes provinciales tengan el mismo peso político o autonomía en el momento en que se deben tomar decisiones. Un corolario de ello es el desconcierto (y alineaciones) al momento de votar, lo que difícilmente sea el camino para decisiones eficaces y de carácter vinculante para las partes.
- 2) La misma indefinición provincial en asumir con el peso político adecuado la función que les corresponde se transmite al momento de dotar al COFEMA con los fondos que se requieren para un funcionamiento adecuado. En este sentido, la nula contribución financiera provincial hace que el presupuesto de éste dependa exclusivamente de la generosidad con que el gobierno nacional lo dote de fondos para su gestión.

Se daría, de acuerdo a lo ilustrado en 1) y en relación a lo que serían expectativas razonables respecto del papel que el COFEMA debiera asumir, una escasa integración de políticas (en términos de una escasa o no efectiva disponibilidad de directrices por parte de quienes debieran gestionar) como

también escasa coordinación en cuanto ésta se refiere al avance operativo armonizado y sincronizado de todos quienes tienen responsabilidades por actividades y procesos de gestión en el organismo. Si a ello se sumara lo descrito en 2), en cuanto reflejaría un caso típico de sub-financiamiento<sup>11</sup> –*vis-à-vis* responsabilidades asignadas– quedaría conformada una situación de provisión subóptima de **coordinación de políticas** lo que, en términos de Lerda, Acquatella y Gómez (2004), se explicaría tanto por la escasa visibilidad política de este bien público intermedio como por deficiencias en la dotación presupuestaria requerida.

Igual o mayor gravedad que la oferta subóptima de coordinación revisten las **fallas de coordinación** en el escenario federal ambiental argentino, identificables en relación a las tres dimensiones ya mencionadas y que caracterizan a la coordinación: la integración, la coherencia y la coordinación de políticas. De esta afirmación son ejemplos contundentes las mencionadas Leyes 25.612 y 25.670, curiosamente objetadas tanto por autoridades y funcionarios nacionales como provinciales y, en menor medida las Leyes 24.051 y 25.675; la primera de dichas leyes es fundamentalmente resistida sobre la base de su precipitada derogación de la Ley 24.051 (derogación observada por el Poder Ejecutivo Nacional), por los conflictos jurisdiccionales que crea respecto a temas como los presupuestos mínimos o los registros de operadores en la gestión de residuos industriales y por ser en otros casos una norma superpuesta con leyes ambientales provinciales. Llamativamente, esta es una instancia en la que se evidencia claramente la provisión subóptima de coordinación, a partir del reclamo provincial unánime de que la Ley 26.612 debiera ser reglamentada en el seno del COFEMA.

La Ley 25.670 brinda uno de los casos más claros de fallas de coordinación entre niveles gubernamentales, al punto que tanto el gobierno nacional como las provincias reclaman su derogación (o modificación profunda) por los conflictos jurisdiccionales que causa, especialmente en dos temas: al disponer un Registro Nacional de Poseedores de PCBs, desconociendo que muchas provincias no delegaron dicho poder de registro y al avanzar la misma en definición y procedimientos de presupuestos mínimos, temas que según las provincias les corresponderían.

Si bien existe consenso respecto al positivo ordenamiento del tema residuos peligrosos, producido por la Ley 24.051, las fallas de coordinación se centran en este caso en los siguientes dos puntos: la ley es inaplicable en cuanto fija parámetros para analizar el tema que resultan muchas veces incumplibles o de difícil verificación en el nivel subnacional, cuando no se superpone en algunas provincias con propia legislación ambiental específica de dichas jurisdicciones.

Es posible además identificar fallas de coordinación respecto de materias que regula la Ley 25.675 sobre política ambiental nacional, en especial lo vinculado al tratamiento que ésta da al tema de los **presupuestos mínimos** y al que muchas provincias consideran incluso un avance a lo fijado por el artículo 41 de la Constitución Nacional. Esta Ley define como presupuesto mínimo a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental, previendo las condiciones para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos y para mantener su capacidad de carga; en relación a ello, muchas provincias sostienen que la Nación avanza indebidamente sobre el tema decidiendo –por ejemplo– procedimientos administrativos a seguir.

En este último caso, el conflicto entre jurisdicciones no es menor ya que las provincias sostienen que los intentos del gobierno nacional por reglamentar aspectos de la ley implican un avance sobre la jurisdicción y legislación ambiental provincial y sobre áreas cuya potestad no fueron delegadas a la Nación. A título ilustrativo, se sugiere que mientras que un presupuesto mínimo que el gobierno nacional

---

<sup>11</sup> La utilización del modo potencial en este párrafo responde al hecho de que no se contó con documentación empírica que reflejara las contribuciones debidas y efectivamente integradas al COFEMA por cada una de las jurisdicciones provinciales. Si se recogió, en todas las entrevistas personales con informantes calificados de las provincias visitadas, la seguridad de que las provincias no están actualmente haciendo sus aportes al organismo.

tendría derecho a fijar (según el artículo 41 de la Constitución Nacional) sería la obligatoriedad de que toda obra o tarea debiera contar con un **estudio de impacto ambiental**, la fijación de procedimientos administrativos para llevarlos a cabo sería sin embargo responsabilidad exclusiva de las provincias.

A manera de respuesta al interrogante planteado en el título de la Subsección es posible sostener que la diversa y abundante legislación sobre la materia ambiental, existente a nivel nacional y subnacional, así como el resultado de la gestión de institutos y organismos pensados para facilitar el cumplimiento de las políticas, no necesariamente resultaron en una suficiente oferta de coordinación. La explicación a ello debe buscarse principalmente en el fracaso de alcanzar una de las dimensiones que componen a ésta, denominada la ‘coordinación’ y definido su contenido en la sección II 2; en un segundo lugar, brinda su aporte negativo a las fallas de coordinación la deficiente comunicación y cooperación –en algunos casos– entre niveles gubernamentales (no ‘coherencia’) y, finalmente, la relativa decisión efectiva mostrada por el nivel político para involucrarse activamente en el logro de objetivos ambientales de carácter nacional pero que atiendan al mismo tiempo intereses regionales y locales (escasa ‘integración’).

A manera de síntesis de las secciones y subsecciones precedentes, la insuficiente provisión de coordinación fiscal ambiental intergubernamental puede ser explicada, en primer lugar, en términos de la hipótesis desarrollada respecto a la escasa visibilidad de este bien intermedio y de la consecuente subfinanciación presupuestaria (a ilustrar en la sección IV). Sin embargo, el análisis de la conflictiva situación normativa en el campo ambiental muestran el impacto negativo de aspectos específicos del federalismo argentino, mencionados en la parte final de la sección II.

Para el caso fiscal ambiental, se identifica a la debilidad político institucional de la relación entre el gobierno nacional y los subnacionales como el rasgo que afecta particularmente a las dimensiones de coherencia y de coordinación, mientras que la característica de los procedimientos parlamentarios influidos por conducciones nacionales dominantes –con escasa consideración de objetivos ambientales regionales o locales impactan a su vez negativamente en la denominada dimensión de integración de la coordinación.

### **3. Compensaciones ambientales intergubernamentales y remediación del daño ambiental<sup>12</sup>**

Como lo adelanta el enunciado, la sección incluye un tratamiento más amplio que el de las compensaciones ambientales intergubernamentales; en este sentido, y a partir de la responsabilidad que personas físicas o jurídicas, públicas o privadas tengan por el daño ambiental que causen, se consideran los diversos institutos y figuras que la doctrina y la normativa legal argentina prevén para su compensación o reparación.

El sistema jurídico argentino distingue dos tipos de responsabilidad por daño ambiental: (i) la de naturaleza civil, debida a una persona por los daños que le fueren ocasionados a través –o con motivo– del medio ambiente (para lo cual se prevé indemnización o reparación civil en dinero o en especie, según el art. 1.083 del Código Civil); (ii) la responsabilidad por daños al propio medio ambiente, la que para su configuración no requiere de un daño a persona o cosa (resumido en el ‘principio de recomposición’ previsto por el ya mencionado art. 41 de la Constitución Nacional de 1994 y regulado por la Ley N° 25.675 del 2 de noviembre de 2002).

Sin embargo, la identificación de mecanismos de financiamiento compensatorio intergubernamental desde el nivel nacional al subnacional, con el fin de reparar los daños ambientales

---

<sup>12</sup> Se incluye en el presente trabajo un Anexo con un tratamiento adicional del tema: Compensaciones Ambientales Intergubernamentales.

eventualmente producidos como resultado de proyectos de inversión bajo responsabilidad directa o indirecta del Estado nacional, requiere previamente algunas precisiones conceptuales. En este sentido, todo proceso de evaluación de impacto ambiental supone la identificación de los principales impactos ambientales adversos y las consiguientes medidas de mitigación, reparación y compensación.<sup>13</sup>

Las medidas de mitigación tienen por finalidad evitar o disminuir los principales efectos ambientales adversos generados por el proyecto o actividad, cualquiera fuere su fase de ejecución, mediante una adecuada limitación o reducción de la magnitud o duración de la obra, o de alguna de sus partes, o de la implementación de acciones específicas para tal fin.

Las acciones de reparación o restauración tienen por finalidad reponer uno o más de los componentes o elementos del medio ambiente a una calidad similar a la tenían previo al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas.

Las medidas de compensación apuntan a producir un efecto positivo alternativo y equivalente a un efecto ambiental adverso identificado. Estas medidas no actúan sobre el problema o la causa, sino que ofrecen una solución alternativa para el caso de que resulte técnicamente imposible realizar tareas de recomposición, reparación o restauración ambiental. La compensación generalmente consiste en la sustitución de los recursos naturales o elementos del medio ambiente afectados, por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad; este reemplazo está destinado al restablecimiento de los hábitats o recursos valiosos donde no se espera que la mitigación sea completamente efectiva. Otra modalidad consistiría en compensar a los residentes del área del proyecto u obra que por causa de los mismos hayan resultado perjudicados, en cuyo caso la compensación asume la forma de un pago en dinero o en la entrega de algún otro bien físico significativo: tierras, equipos o instalaciones.

Es evidente que cuando la restauración es técnicamente posible, y el costo de las medidas de recomposición razonable desde el punto de vista del análisis beneficio-costos, esta alternativa constituye un método preferible a los otros dos mencionados en cuanto permite devolver los recursos y servicios naturales a la situación en que se encontraban antes de producirse el daño ambiental. Queda claro, en cualquier caso, que dado que todo daño ambiental significativo constituye una externalidad negativa desde una perspectiva económica, uno de los aspectos claves de la coordinación entre política fiscal y ambiental es la modificación de los incentivos y el recurso a instrumentos eficaces para que los costos de prevención, control y reparación ambiental sean imputados y asumidos por quienes los producen y no por el conjunto de la sociedad.

La disposición constitucional de recomposición fue recogida, como presupuesto mínimo de protección ambiental para todo el país, por la ya citada Ley N° 26.675 al definir al daño ambiental como “...toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas o los bienes o valores colectivos” y al fijar que “...el que cause daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción y, en caso que no sea técnicamente factible, de abonar la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria y que será depositada en el Fondo de Compensación Ambiental”.

Como instrumento vinculado a la compensación de daños ambientales, la Ley 25.675 dispuso la creación de un Fondo de Compensación Ambiental, que administrará la autoridad competente de cada jurisdicción, se destinará a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de los efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de las emergencias ambientales y la protección y

---

<sup>13</sup> Los conceptos mencionados implican, como es fácil notar, tres formas alternativas y normalmente aceptadas por la legislación argentina para hacer frente a los impactos ambientales adversos (daños ambientales) causados por cualquier persona física o jurídica. Estos términos no agotan sin embargo los utilizados con el mismo fin; a manera de ejemplo, el artículo 41 de la Constitución Nacional utiliza la expresión ‘recomponer’, mientras que la Ley Nacional N° 25.675 habla en los artículos 22 y 28 de ‘recomposición’ y ‘reparación’ y de ‘restablecimiento’ respectivamente. Por otro lado, la misma ley utiliza nuevamente en su artículo 30 la expresión ‘recomposición’ y recurre en el artículo 34 a las ideas de ‘mitigación’, ‘compensación’ y ‘restauración’ del daño ambiental. Finalmente, suele también usarse la expresión ‘remediación’ para referirse a las acciones destinadas a paliar los daños que sobre el ambiente causan las actividades extractivas de recursos no renovables.

conservación de los sistemas ecológicos, a la vez que sus recursos podrán contribuir a los costos de las acciones de restauración que minimicen el daño ambiental generado.

Debe destacarse que los fondos de compensación ambiental<sup>14</sup> (de carácter público o privado o mixto) tienen la misión de facilitar la restauración del medio ambiente cuando los responsables del daño sean insolventes, no resulte posible identificar al causante, o se trate de pasivos ambientales o casos de contaminación difusa. Estos fondos se han transformado en una alternativa interesante para enfrentar el problema de la contaminación principalmente en vista del limitado alcance del mercado de seguros y por los intereses sociales en juego.

En el caso argentino, el Fondo de Compensación Ambiental previsto por la Ley es en realidad un fondo de garantía colectiva. Su composición financiera, según experiencias ya disponibles a nivel provincial, incluye partidas presupuestarias especiales, fondos percibidos en concepto de multas, tasas, aranceles y recursos obtenidos a través de la acción de regreso que ejerce el Estado contra el verdadero responsable de los daños, en cumplimiento del principio contaminador-pagador.

Este fondo puede organizarse en distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial, regional o local, sugiriéndose que su gestión será tanto más eficiente como eficaz cuando se verifique una fuerte participación local. Si bien este fondo no funciona todavía en el nivel nacional, a la espera de la Ley especial que determinará su integración, composición, administración y destino, existen varias experiencias del mismo en el nivel provincial: La provincia de Salta dispuso (por Ley 7.070) la creación del Fondo Provincial del Medio Ambiente destinado a la financiación y proyectos de gestión ambiental, promoción de actividades de educación ambiental y otras actividades y acciones legítimas relacionadas con el cuidado del medio ambiente; La Pampa, por su parte y mediante Ley 1.352, creó el Fondo de Defensa de Intereses Difusos, destinado a la preservación de los intereses difusos de la población y en la misma línea y filosofía existen estos tipos de fondos en Chaco (Fondo Ambiental –Ley 3.964), Neuquén, Tucumán (Fondo Especial de Conservación del Suelo –Ley 6.253) y Formosa (Fondo Ambiental Provincial –Ley 1.060).

Una lectura cuidadosa de los artículos mencionados permitiría sostener que el tema motivo de esta sección contaría no sólo con garantía constitucional sino que estaría además sancionado en la legislación vigente, especialmente en cuanto que la ley determina que “...tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones ambientales no gubernamentales y el Estado nacional, provincial o municipal”, desprendiéndose asimismo que los gobiernos subnacionales tendrían a su disposición toda una gama de instrumentos (fondos de compensación y de restauración,<sup>15</sup> indemnizaciones, seguros ambientales) que permitirían la reparación, restauración, mitigación, remediación o recomposición del daño ambiental.<sup>16</sup>

El tema no está sin embargo claramente definido en cuanto a la existencia de mecanismos de coordinación intergubernamental que aseguren el financiamiento compensatorio, o de remediación, por daños ambientales. que pudieran eventualmente resultar de proyectos de inversión bajo la responsabilidad de un nivel de gobierno más alto. El mero hecho de que no tenga existencia formal el Fondo de Compensación Ambiental y que el organismo federal ambiental (COFEMA) no haya incursionado aún en esta materia, o en la reglamentación de los mecanismos intergubernamentales de compensación, es otra de las fallas de coordinación más visibles que exhibe la Política Ambiental en el escenario federal y ello quedará aún más patentizado en el punto que se aborda seguidamente.

Existe complementariedad entre los sistemas de responsabilidad ambiental y otros instrumentos, ya que ninguno de estos es por si solo eficaz frente a los diversos tipos de daño ambiental y uno de esos

<sup>14</sup> Así como el artículo 34 de la Ley 25.675 hace referencia a un Fondo de Compensación Ambiental de carácter público (a nivel de cada jurisdicción), la misma norma hace referencia en el artículo 22 a fondos de reparación o restauración ambiental que pueden ser integrados por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

<sup>15</sup> El término restauración (a la situación previa a la ocurrencia del daño ambiental) debe ser entendido acá como uno de los fines para los cuales los fondos, previstos por leyes nacionales o provinciales, pueden ser utilizados.

<sup>16</sup> Respecto a las diversas categorías mencionadas, ver nota n° 13 de pie de página.

instrumentos complementarios es el seguro ambiental. La asegurabilidad del riesgo ambiental es importante para la consecución de los objetivos del régimen de responsabilidad ambiental, como garantía financiera de reparación del probable daño: el mero hecho de poder contar con un seguro reduciría los riesgos a los que por ejemplo quedarían expuestas las empresas que encaren obras o proyectos por cuenta de cualquier nivel de gobierno y estarían menos interesadas en tratar de eludir su responsabilidad.

En el caso argentino, la Ley N° 25.675 hace obligatorio para toda persona física o jurídica, de carácter público o privado, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, la contratación de un seguro de cobertura suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir, pudiendo según el caso integrar un fondo de restauración ambiental para instrumentar acciones de reparación. Este mismo temperamento fue recogido por varias legislaciones subnacionales argentinas, citándose a título de ejemplo la Ley N° 1.875 (T.O. Ley N° 2.267) de la provincia del Neuquén que hace obligatoria a los responsables en los términos de dicha ley la contratación de seguros ambientales y la Ley N° 2.658 de la provincia de Santa Cruz que reproduce en su art. 29 el artículo 22 de la Ley nacional N° 26.675.

Los seguros ambientales tiene algunas fortalezas conceptuales que no son desdeñables al momento de analizar su aplicación; en primer lugar, y aún cuando la cobertura del riesgo de daños al medio ambiente está todavía poco desarrollada, el mercado de seguros es una de las vías para asegurar la garantía financiera; por otro lado, el concepto de “asegurabilidad” es un indicador de la capacidad del sistema de responsabilidad ambiental para integrar eficazmente el coste de los daños.

Sin embargo, el seguro como requisito legal de carácter obligatorio previsto en la Ley de Política Ambiental argentina, ha planteado dificultades que impidieron hasta la fecha la efectiva utilización del instrumento.

El primero de los problemas está vinculado al inexistente o incipiente mercado de seguros ambientales; como corolario de ello, la aseguración de la responsabilidad por daño ambiental se enfrenta hoy a la dificultad para dimensionar el daño, las probabilidades y frecuencia de su ocurrencia y la estimación de los costos de su reparación. A esta dificultad técnica para determinar la tasa de siniestralidad se agrega la difícil determinación del origen de los daños para determinar cuales serán amparados por el seguro (por ejemplo si son resultado de una contaminación accidental o gradual) y la complicada evaluación financiera de los daños derivados de la ocurrencia del siniestro.

Si bien es probable que el desarrollo de las pólizas para riesgos ambientales y, en particular, para daños causados a los recursos naturales, se haga de manera progresiva (en la medida que se desarrollen técnicas de medición aceptadas para cuantificar los daños ambientales), se debe tener en claro que la cuantificación de las primas en función del riesgo es imprescindible para la cobertura de la responsabilidad en el marco de un contrato de seguro y que las aseguradoras deben de poder contar en todo momento con disposiciones técnicas adecuadas a ese fin.

Frente al interrogante de si el análisis precedente de las compensaciones ambientales intergubernamentales (o en un marco más amplio, de las compensaciones del daño ambiental) permite sostener que existe en el escenario federal argentino una provisión subóptima de coordinación, la respuesta puede dividirse en dos partes: la oferta de instrumentos y la oferta de coordinación.

Por un lado, la legislación citada y comentada muestra que los gobiernos (y los particulares) cuentan con diversos instrumentos para afrontar el daño ambiental: fondos de compensación, mecanismos de reparación, restauración o mitigación, seguros ambientales, etc. Sin embargo, quedó por otro lado manifestada la inexistencia de procedimientos objetivos de coordinación intergubernamental que aseguren por ejemplo el financiamiento compensatorio de los daños ambientales resultantes de proyectos de inversión ejecutados por (o bajo la responsabilidad de) un nivel de gobierno superior; se mostró que respecto de uno de los instrumentos más importantes, el seguro ambiental, se necesitan aún de instancias previas que lo haga operativo.

Este es quizás el caso más importante de falla de identificada, vinculada a la dimensión 'coordinación' previamente definida y cuyo déficit de coordinación resulta de uno de los aspectos particularmente mencionados en la sección II (debilidad de la relación político institucional intergubernamental) y que impide actualmente avanzar en el tratamiento y discusión de estos temas en el seno de un organismo federal ad hoc como el COFEMA.

#### 4. Tasa de evaluación y fiscalización (TEF)

La denominada tasa de evaluación y fiscalización (TEF) argentina tiene su sustento legal en la Ley nacional 24.051, la que taxativamente estableció que los generadores de residuos peligrosos deberían abonar una tasa, en función de la peligrosidad y cantidad de residuos que produjeran, cuyo valor no superaría el 1% de la utilidad presunta promedio de la actividad en razón de la cual se generaban dichos residuos.

Así, mientras la utilidad presunta de la actividad conforma la base imponible de esta tasa, la alícuota a aplicar resultará de un algoritmo en el que se contemplarán: características y cantidad de los residuos, métodos de tratamiento, disposición, transporte, de evaluación de características y de análisis de lixiviado y estándares, listado de substancia peligrosas utilizadas y procedimiento de extracción de muestras. Originalmente, la Ley previó que este recurso y los derivados de la aplicación de las multas previstas en su mismo texto ingresaran como recurso de la autoridad de aplicación ambiental, dando sustento a la idea de que el legislador quiso garantizar fondos de asignación específica para el cumplimiento de objetivos ambientales. Finalmente, aún cuando la Ley 24051 caracteriza a la TEF como una tasa de carácter nacional, diversas provincias que han adherido a esta norma la aplican en sus propias jurisdicciones.<sup>17</sup>

La preocupación planteada en la introducción, de si la asignación no específica de recursos y tasas tributarias ambientales (como por ejemplo la TEF) terminaría por afectar el financiamiento de actividades y programas ligados a la política ambiental es ciertamente real, aunque la implicancia de contar con recursos específicos no es siempre aceptada y enfrenta a los exponentes de la política fiscal y ambiental, respectivamente.

Si bien los economistas ambientales defienden la destinación específica de la recaudación de impuestos y tasas ambientales, sobre la base del cumplimiento del principio de suficiencia financiera, los economistas fiscales son reacios a este tipo de tributos de uso específico en defensa del principio de una programación efectiva y eficaz de la política presupuestaria, lo que se lograría cuando todos los recursos fiscales entren sin condicionamientos a la masa fiscal.

Esta discusión fue recogida por Prust (2003) quien enfatizó que, en general, la asignación específica de los recursos fiscales era considerada no deseable en cuanto reducía la flexibilidad y utilidad de los ingresos públicos y conducía a un gasto excesivo en ítems de baja prioridad que no hubieran sido financiados con recursos de rentas generales. Advierte, sin embargo, que ésta podía estar justificada en el caso de que se necesitara contar con consenso para recaudar impuestos de ciertas fuentes, o si la proporción de tributos de asignación específica era relativamente baja de forma tal que la probabilidad del gasto excesivo (mencionado antes) fuere también relativamente muy baja.

Aun cuando podría pensarse que las aguas, respecto a este punto, se dividen entre economistas involucrados con la Política Ambiental por un lado y economistas fiscales por el otro, el punto conlleva posiciones encontradas aún dentro de los economistas de la economía pública. Se puede en este sentido afirmar que los sostenedores de la elección pública favorecerán recursos fiscales sin ataduras que, a la vez que dan más libertad para su uso, incrementan la responsabilidad (*accountability*) de los gobiernos

<sup>17</sup> A título de ejemplo, la provincia de Córdoba incorporó la normativa de la Ley 24.051 en su propia ley 8.973 (Decreto Reglamentario 2.149/03) y dispuso asimismo la percepción provincial de la TEF.

frente a su comunidad, mientras que aquellos más involucrados con esquemas del tipo principal-agente considerarán que los recursos de asignación específicas (como los diversos fondos existentes en las relaciones fiscales intergubernamentales argentinas) son necesarios para que se obtengan los resultados solicitados.

Este tipo de discusión se traslada directamente al campo de la formulación de políticas, en cuanto a que los responsables de programar el uso de los recursos fiscales generalmente favorecerán tributos 'sin ataduras' mientras que aquellos del campo ambiental argumentarán (muchas veces con el apoyo de la evidencia) que sólo con recursos de asignación específica el cumplimiento de los objetivos ambientales tendrá una defensa frente a la posibilidad de un financiamiento deficiente proveniente de rentas generales (por ejemplo como consecuencia del ciclo económico y su impacto sobre la recaudación).

La siguiente tabla recoge los principales argumentos esbozados en favor y en contra de la utilización de recursos fiscales de asignación específica:

**Tabla 1**  
**RECURSOS FISCALES**

<b>Argumentos en favor del uso de tributos con asignación específica</b>	<b>Argumentos en favor del uso de tributos sin ataduras</b>
Ayudan a cumplir el principio de suficiencia financiera	Incrementan la 'responsabilidad' de los gobernantes frente a la Comunidad
Facilitan consenso para recaudar impuestos de ciertas fuentes	Facilita la flexibilidad y utilidad de los Ingresos Públicos
Necesarios para obtener los resultados deseados de ciertos programas o políticas	Evita el gasto excesivo en ítems de baja prioridad
Evitan que ciertos programas resulten sub financiados como consecuencia del ciclo económico	Permiten programación más eficaz de la política presupuestaria

**Fuente:** Elaboración propia.

A partir de las dificultades que el sector público argentino comenzó a experimentar en sus cuentas fiscales en los últimos años, y de una activa toma de posición de las áreas responsables del presupuesto, éste y otros fondos específicos revirtieron su carácter e integraron la masa con el carácter de recursos de rentas generales y, consecuentemente, las reparticiones responsables de implementar y gestionar actividades y acciones ambientales pasaron a depender exclusivamente de los fondos presupuestariamente asignados. Es importante visualizar que fue precisamente la decisión presupuestaria de restringir la disponibilidad de fondos como los de la TEF lo que instaló (en el caso ambiental) la situación de provisión subóptima de coordinación mencionada por Lerda, Acquatella y Gómez (2004) respecto a iniciativas y actividades técnico-burocráticas que sean un componente importante del costo total de coordinar y que no estén financiadas por asignaciones de carácter específico.

Un intento de corrección de esta falla de coordinación entre política fiscal y política ambiental surgió del mismo seno del COFEMA, aunque aún no satisfecha, mediante el planteamiento al gobierno nacional de que lo recaudado en concepto de TEF fuera derivado a una cuenta especial destinada a fortalecer la capacidad de gestión provincial, tendiendo a una descentralización armónica y coordinada de los aspectos operativos de fiscalización y control de los residuos peligrosos.

La situación de la política fiscal ambiental no resulta diferente en el nivel subnacional respecto de lo mencionado en el orden nacional ya que, salvo el caso de excepciones como la de la provincia de Córdoba, no existen a nivel provincial o municipal muchas evidencias de tasas ambientales o de instrumentos fiscales específicamente asignados al manejo, tratamiento de aguas servidas o residuos sólidos.

Los ejemplos de un recurso subnacional con asignación específica, a que se hace referencia arriba son, por un lado, el reciente dictado por la legislatura de la provincia de Córdoba de la Ley N° 9.147

(sancionada el 29 de diciembre de 2003) mediante la cual se crea el Fondo para la Prevención y Lucha contra el Fuego, destinado solventar programas y acciones de difusión, educación y prevención de incendios forestales y de campos y a la adquisición de aviones hidrantes y equipamientos para la lucha contra el fuego. Este fondo se integrará con asignaciones presupuestarias anuales, recaudaciones por multas y sanciones y con el aporte para la prevención y lucha contra el fuego, a incluir en la facturación mensual por el consumo de energía eléctrica en todo el territorio de la provincia de Córdoba con valores (según consumo) \$ 0,50; \$ 2,00; \$ 3,00 o \$ 50,00 por usuario respectivamente.

Cabe también mencionarse, en esta provincia, la tasa de evaluación y fiscalización establecida por el Decreto Reglamentario 2.149/03 de la Ley Provincial 8.973, mediante el cual Córdoba se adhiere al régimen de residuos peligrosos establecido por la Ley Nacional 24.051 y sus anexos. El decreto mencionado fija la obligatoriedad de una tasa para los generadores de residuos peligrosos, conteniendo una parte fija (según la característica del generador) y otra variable (en función a la cantidad de residuo producido). Sin embargo, el producido de esta tasa ingresa a rentas generales y no es de utilización específica en programas ambientales.

El caso de las tasas de evaluación y fiscalización ofrece el ejemplo más ilustrativo de lo que se sugiere como falta de visibilidad del bien público intermedio y su consecuente subfinanciación. Del repaso de las razones que favorecen el uso de recursos fiscales ambientales específicos, y que la tabla 1 precedente resume, resulta evidente que de haberse mantenido el destino original de dichos fondos la calidad y cantidad de la coordinación de políticas ambientales sería superior, conclusión aplicable no sólo al nivel nacional sino a los gobiernos de provincia que disponen de la misma en sus legislaciones. Es importante destacar acá que la subfinanciación resultante de actividades de coordinación no es tanto un resultado del ciclo que afecta la percepción de los recursos fiscales, sino más bien de posiciones político presupuestarias y administrativas que favorecen la unificación de recursos en rentas generales; a ello se agrega (especialmente a nivel subnacional) los lentos avances en los temas de presupuestos programáticos –y de base 0– que podrían substancialmente compensar la falta de recursos de asignación específica.

## 5. Sistema de regalías petrolíferas, gasíferas y mineras

La disposición constitucional del artículo 41, que otorgó a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, permite al Gobierno Nacional (o a empresas privadas) la explotación de hidrocarburos y minerales, con el reconocimiento del derecho de las primeras a recibir pagos en concepto de regalías por la explotación de dichos recursos naturales no renovables. Es interesante por tanto, a los fines de la relación entre la política fiscal y la ambiental, analizar en que medida estos recursos tienen –total o parcialmente– un destino específico vinculado a la eventual sustitución de dichas fuentes de recursos naturales no renovables o si, por el contrario, las provincias directamente destinan las regalías, en todo o en parte, a rentas generales sin que exista una vinculación financiera legalmente establecida con los programas de conservación ambiental.<sup>18</sup> Cabe entonces preguntarse, en la hipótesis de la ocurrencia de la segunda hipótesis, si ello no estaría haciendo visible una importante falla de coordinación entre la política fiscal y la política ambiental.

Para evaluar el tema, es importante destacar que el gobierno nacional transfiere a las provincias regalías principalmente por la explotación de recursos no renovables mineros y de hidrocarburos (petróleo y gas), ilustrando la tabla 2 siguiente los montos transferidos por dicho concepto –en el primer

<sup>18</sup> La subsección tiene como objetivo establecer si las provincias que reciben regalías vinculan legalmente la aplicación de éstas a los fines ambientales, o si su utilización está de alguna forma relacionada con la situación económica que sobrevendrá al producirse el agotamiento de un recurso natural no renovable. Sin embargo, como le fuera puntualizado al autor por los representantes del Neuquén y Salta ante el COFEMA, en su reunión de Ushuaia en septiembre de 2004, la derivación de los fondos de regalías a rentas generales no es por sí evidencia suficiente para afirmar que las provincias descuidan sus objetivos medioambientales, los que muchas veces están reflejados en un conjunto de programas y acciones financiados precisamente con fondos presupuestarios.

semestre de 2003– y la participación de éstas en los recursos de cada provincia y en el conjunto de las 24 provincias que componen el país:

**Tabla 2**  
**ARGENTINA: REGALÍAS E INGRESOS CORRIENTES PROVINCIALES AÑO 2003**  
(en millones de pesos corrientes)

Provincias	Regalías	Ingresos corrientes	Regalías / ingr. corrientes (Porcentaje)
Catamarca	20 772	663 976	3,13
Chubut	472 895	1 048 651	45,10
Entre Ríos	7 892	1 345 650	0,59
Formosa	10 849	778 672	1,39
Jujuy	1 394	755 742	0,18
La Pampa	26 619	677 471	3,93
Mendoza	350 980	1 790 953	19,60
Misiones	14 606	981 630	1,49
Neuquén	1 048 056	1 802 801	58,13
Río Negro	149 855	875 523	17,12
Salta	23 710	1 035 879	2,29
Santa Cruz	507 782	1 259 456	40,32
S. del Estero	148	1 046 183	0,01
T. del Fuego	105 088	512 019	20,52
14 Provincias	2 740 646	14 574 606	18,80

**Fuente:** Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía Argentina.

Una rápida inspección de la tabla precedente permite resaltar lo siguiente:

- 1) Sólo 14 de las 24 provincias argentinas recibe algún tipo de regalía.
- 2) Desde el punto de vista de los recursos corrientes consolidados para las 14 jurisdicciones, las regalías representan casi el 19% del total.
- 3) Sin embargo, las regalías representan en algunas jurisdicciones (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza y Río Negro) la parte más substancial de sus recursos corrientes, superando incluso su propia recaudación impositiva.
- 4) Las regalías son sustantivamente más importantes en aquellas provincias que tienen explotaciones petroleras y gasíferas y relativamente muy pequeñas cuando estas se originan en la explotación minera exclusivamente (por ejemplo en Catamarca).

Seguidamente, se utilizará a Salta como un caso de estudio para analizar la probable ocurrencia de fallas de coordinación entre las políticas fiscal y ambiental, a partir del destino dado a las regalías recibidas. Salta es un caso interesante ya que recibe regalías petroleras y mineras; por otro lado, la participación del 2,30%<sup>19</sup> en su presupuesto anual permite analizar el desempeño, en el margen, de sus políticas fiscal y ambiental.

Las regalías mineras tienen su origen (ya mencionado) en el art. 22 de la Ley N° 24.196 de Inversiones Mineras que permite a las provincias percibir hasta un 3% del valor ‘boca de mina’ de los materiales extraídos los que, en el caso de la provincia de Salta están prácticamente limitados a áridos, boratos y sales; actualmente, el 50% del producido se distribuye proporcionalmente entre los municipios productores y el restante 50% conforma un Fondo de Promoción Minera destinado a dar ayuda a productores mineros y a la promoción de las actividades del sector. Actualmente, este fondo aporta recursos para la construcción del gasoducto de la Puna y los municipios destinan lo recibido a rentas generales, por lo que no existe ninguna evidencia de que las

<sup>19</sup> Según información recabada de la Contaduría General de la Provincia, computado el resultado total para el año 2003 las regalías representaron alrededor del 14% de los ingresos totales. Sin embargo, este dato no surge de las planillas que la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía publica en su página web.

regalías (muy pequeñas de cualquier modo) estén de algún modo destinadas a prever la eventual sustitución de recursos naturales no renovables.

La distribución secundaria de las regalías petrolíferas está legislado por la Ley 6.438, la que establece el régimen que muestra la tabla 3 siguiente:

Tabla 3

<b>SALTA: DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS REGALÍAS PETROLÍFERAS</b>	
<b>Departamentos</b>	<b>Porcentaje de participación</b>
Departamentos productores	Municipios productores (11,25%) En: Función de población 6,25%      Función de producción 5,00% Municipios no productores (6,25%)
	En: Función de población 5,00%      Función inversa de población 1,25%
Departamentos no productores	Municipios no productores (2,50%) de distribución no automática

Fuente: Ley provincial 6.438.

Si se tiene en cuenta que la distribución primaria de las regalías petrolíferas prevé en Salta los porcentajes siguientes:

Rentas Generales	78%
Municipios productores y no productores	20%
Instituto de Provincial de Pueblos Aborígenes	2%

Y que la distribución secundaria entre municipios productores y no productores de los departamentos respectivamente productores y no productores (cuadro precedente) no brinda evidencia de algún destino específico para las regalías petrolíferas, vinculado a anticipar la sustitución de este recurso natural no renovable, la conclusión obvia es que estos ingresos fiscales alimentan las rentas generales del gobierno provincial y de los municipios receptores.

El caso de Salta, que se reproduce prácticamente en el resto de las provincias que perciben regalías, es claramente ilustrativo en primer lugar de las dificultades para impulsar políticas fiscales ambientales intergubernamentales y, en segundo lugar, de algún grado de ausencia de preocupación estratégica por el impacto tanto ambiental como económico del agotamiento de un recurso natural no renovable;<sup>20</sup> en términos de la bibliografía tomada como referencia, esta falla de coordinación (en este caso atribuible a la deficiente consideración de la dimensión ‘coherencia’ de parte de quienes son responsables de los programas y acciones fiscales y ambientales) es lo suficientemente importante como para explicar el creciente déficit entre aspiraciones y realidades vinculadas al desarrollo ambiental sostenible.

Sin embargo, y como se verá en el anexo de Casos Provinciales, la constitución neuquina (provincia en cuyo presupuesto las regalías tienen mayor incidencia porcentual) dispone que las utilidades provenientes de la explotación de hidrocarburos, de energía hidroeléctrica y de otros minerales deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan un beneficio permanente para la provincia y que favorezcan especialmente a la región en la que se encuentre localizada la respectiva industria extractiva o a otras zonas con posibilidades especiales. La cita viene a colación en el sentido de que cabría preguntarse si la disposición constitucional no estaría en este caso disponiendo ‘de jure’ una asignación específica de los fondos de regalías, aun cuando éstos entren ‘in totum’ a rentas generales.

<sup>20</sup> Queda como ejercicio empírico, y atento a lo que se adelantara en la nota de pie de página n° 18, evaluar por un lado si los gobiernos subnacionales dedican recursos presupuestarios suficientes a los objetivos medioambientales y si los programas y acciones respectivas son eficaces en términos de resultados medibles.

Un punto interesante de destacar en este contexto, aún cuando el planteamiento del tema quedó en el momento en el plano de las reivindicaciones provinciales por recursos fiscales de coparticipación, es el argumento esgrimido por el gobernador de la provincia de Córdoba al reclamar insistentemente una redefinición del concepto de regalías por recursos no renovables. El planteo del gobernador José Manuel de la Sota, con probabilidades de ser acompañado por otras provincias con fuerte participación en la producción de soja (Santa Fe por ejemplo), se basa en que “así como hay provincias que producen y exportan petróleo o gas, y reciben regalías por esos recursos que no se renuevan, la provincia aporta –en el caso de la soja– la fertilidad de su suelo”. La idea es interesante y estrechamente vinculada al tema desarrollado en la sección III 3 precedente: la producción sojera causa un impacto ambiental negativo y es el estado provincial quien está encarando las tareas de restauración, reparación o mitigación del daño sobre los campos, con el fin de preservar su capacidad productiva; sin embargo, las retenciones que dicha exportación produce tiene como destino exclusivo las rentas generales nacionales.

## 6. Uso y administración del agua

Los gobiernos de las provincias argentinas son responsables del manejo de los recursos hídricos incluyendo, en muchos casos y por medio de empresas públicas, la provisión de agua potable para el consumo domiciliario en los principales municipios de su jurisdicción. Esta situación incluye –en varias provincias y desde los 90– la variante de privatización del servicio mediante concesión a una empresa privada que provee en algunos casos sólo el servicio de potabilización y distribución por red del agua corriente y, en otros, también la provisión de servicios cloacales.

Ya incluso antes de los procesos de concesión del servicio al sector privado, muchos municipios argentinos –especialmente los de tamaño mediano o pequeño– no fueron actores importantes en la provisión de agua potable a sus habitantes, función que quedó reservada en la mayoría de los casos a cooperativas de servicios públicos encargadas de la perforación de pozos, potabilización y distribución domiciliaria del agua.

Se acepta sin embargo que cuando una localidad no está servida por la red provincial, o por cooperativas, el municipio podrá usar libremente ríos, lagos o perforaciones con el fin de abastecimiento domiciliario de agua potable en su jurisdicción limitándose la provincia, por medio de las direcciones provinciales ambientales o hídricas respectivas a controlar y a emitir periódicamente dictámenes sobre la calidad del agua.<sup>21</sup>

En consecuencia, a la luz del status jurídico de la propiedad, de las condiciones vigentes para la utilización y de la realidad de la gestión del recurso hídrico en la Argentina, resulta aconsejable examinar el grado de coordinación de la política de aguas entre el gobierno nacional y las provincias, anticipándose que el tema ha dado lugar a una de las más importantes fallas de coordinación en la materia.

La Ley N° 25.688 (sancionada el 28 de noviembre de 2002), a la vez que estableció los presupuestos mínimos ambientales para la preservación del agua y su aprovechamiento y uso racional, definió a las cuencas hídricas superficiales y estableció la indivisibilidad de las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso. Asimismo creó comités, para las cuencas hídricas interjurisdiccionales, con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de dichas cuencas.

Esta norma fijó también las atribuciones de la autoridad nacional de aplicación en materia de control, protección, conservación, aprovechamiento y uso racional de los acuíferos y las funciones de la autoridad jurisdiccional competente y de los comités de cuenca requiriendo, respecto de los últimos, su aprobación para la utilización de cuencas interjurisdiccionales si de dicho uso se derivara un impacto ambiental significativo sobre el resto de las provincias.

El conflicto planteado por el dictado de la Ley N° 25.688 se enmarca claramente en el comportamiento subóptimo, descrito por Lerda, Acquatella y Gómez (2004), caracterizado por objetivos contradictorios, selección de instrumentos no apropiados, esfuerzos redundantes o actividades que se neutralizan mutuamente o intervenciones públicas inoportunas o inadecuadas que generan externalidades negativas. En este sentido, el

---

<sup>21</sup> Las provincias del Neuquén y Salta, entre otras, ofrecen ejemplos de esta situación.

rechazo que la ley generó –y la permanente demanda de su modificación y judicialización del tema por parte de provincias como Mendoza– responde al convencimiento de los gobiernos provinciales de que la Nación ha avanzado sobre potestades y facultades propias de los primeros.

Los argumentos en contra de la Ley N° 25.688 no son menores y solamente superados por las críticas respecto de la Ley N° 25.670 de Gestión de los PCBs: Mendoza y Neuquén, por ejemplo, sostienen que la norma avanza en la definición de cuencas hídricas desconociendo la existencia y efectos jurídicos de tratados interprovinciales existentes sobre agua. En la misma línea argumental, la provincia de Salta enfatiza las inconsistencias de la Ley y solicita su modificación en cuanto ésta no sólo ignora tratados interprovinciales e internacionales (Comisión del Río Bermejo, Cuenca del Juramento, Comisión Trinacional Río Pilcomayo) sino que contradice además –con la creación de comités de cuenca– su propio Código de Aguas que declara nulos y sin valor o efecto alguno los actos nacionales, provinciales o municipales que modifiquen o extingan derechos de la provincia de Salta sobre las aguas de su dominio público y sin la previa conformidad del Poder Legislativo Provincial.

Es de hacer notar que las fallas de coordinación de políticas de Aguas entre niveles gubernamentales ponen en evidencia nuevamente el problema de la deficiente provisión de coordinación de políticas cuya responsabilidad, como fuera mencionado en diversas partes del presente estudio, es fundamentalmente de organismos federales en cuyo seno y con representación de todos los niveles de gobierno se debiera generar la coordinación.

En el caso bajo análisis, la coordinación de la política de aguas parece emerger no de la Ley N° 25.688 sino del Documento de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina (Primera Etapa–Revisión: 19 de diciembre de 2002) suscripto por los representantes del gobierno nacional y de las provincias y del cual se resalta lo siguiente:

Reconoce como objetivo de política el aprovechamiento de los recursos hídricos respetando los valores sociales, económicos y ambientales que la sociedad le adjudica al agua.

Se brindan lineamientos y mecanismos que integren los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua para una gestión moderna de los recursos hídricos.

Se establece que la adopción de los principios rectores por parte de la Nación y de las provincias se enmarcarán en un federalismo concertado que permita un desarrollo armónico del recurso hídrico, disminuyendo los posibles conflictos derivados de su uso.

Prevé, para la futura revisión del documento, proponer la conformación del Consejo Hídrico Federal, que actúe como una instancia entre la Nación y las provincias con injerencia en todos los aspectos de carácter global, estratégico e interjurisdiccional en materia de recursos hídricos.

En cuanto a los puntos que son materia específica de la presente sección, el documento incursiona en aspectos tales como la articulación de la gestión hídrica con las gestiones ambiental, territorial y de calidad de las aguas, la gestión descentralizada, participativa e integrada del recurso hídrico, organizaciones de cuenca para gestión intra e interjurisdiccional del agua, control de externalidades negativas y continuidad de la política hídrica.



## **IV. El otro lado de la política fiscal ambiental**

---

Hasta ahora, la coordinación y fallas de coordinación de la política fiscal ambiental se enfocaron en el tratamiento del marco normativo y de la calidad de las acciones de política intra e intergubernamentales, así como en la evaluación del esfuerzo fiscal (recursos impositivos) que los gobiernos dedican a la consecución de estos objetivos.

Sin embargo, y abstrayéndose del interrogante de si la política fiscal ambiental debiera contar con instrumentos de asignación específica que le aseguren suficiencia recaudatoria, posiciones conceptuales y de política alternativas cuestionan la eficacia de la denominada imposición ambiental del tipo de ‘quien contamina paga’ o la ‘venta de cuotas para contaminar’ aduciendo que es del lado del gasto en donde se deben colocar los esfuerzos más fuertes de política fiscal ambiental.

Claramente, esta línea de pensamiento rescata las externalidades positivas de bienes públicos meritorios como por ejemplo la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales y promueve políticas de gasto que se orienten a controlar males públicos como la contaminación, los pasivos ambientales, el riesgo y el daño ambiental. Es válido también en este enfoque considerar la provisión óptima o no del bien público intermedio coordinación, como también la identificación y razones para la emergencia de fallas de coordinación.

Dado que una forma de evaluar lo que en este estudio se consideró como la visibilidad política de un bien público intermedio, y al mismo tiempo el grado de prioridad que los formuladores de política otorgan a determinados objetivos, es analizar el esfuerzo presupuestario de recursos destinados a los mismos, la tabla 4 siguiente –con información nacional y subnacional para los pasados 10 años– permite extraer algunas lecciones para el caso argentino:

Tabla 4

**ARGENTINA: GASTO PÚBLICO NACIONAL Y PROVINCIAL EN MEDIO AMBIENTE  
PARA EL PERÍODO 1994-2002**

Año	Millones de pesos corrientes	Porcentaje anual de variación	Gasto <i>per capita</i> (pesos corrientes)	Porcentaje del gasto público total	Porcentaje del PIB
1994	387,5	-	11,3	0,51	0,15
1995	384,9	-0,7	11,1	0,52	0,15
1996	298,9	-22,3	8,5	0,41	0,11
1997	293,3	-1,9	8,2	0,38	0,10
1998	389,1	32,7	10,8	0,48	0,13
1999	530,0	36,2	14,5	0,61	0,19
2000	449,1	-15,3	12,1	0,53	0,16
2001	314,9	-29,9	8,4	0,36	0,12
2002	178,8	-43,2	4,7	0,33	0,09

**Fuente:** Cuadro elaborado por O. Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio y Verónica Gutman (2003) en base a datos de la DGSC del Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires.

El primer patrón identificable es que los **gastos ambientales** (tanto en valores totales como per cápita) tuvieron en Argentina un comportamiento cíclico que respondió casi perfectamente al supuesto de que, ante necesidades de ajuste fiscal, los cortes se introducen primero en las dotaciones presupuestarias de aquellos gastos con menor visibilidad política, resultado en muchos casos de la asimetría de información entre los agentes (funcionarios políticos) y el principal (los votantes).

En este sentido y sosteniendo –a los fines del análisis– la hipótesis de que los recursos destinados a la coordinación de políticas son un porcentaje constante de los gastos totales ambientales, las dos últimas columnas de la tabla 4 precedente muestran el impacto directo de la seria crisis económica argentina y de su efecto sobre los recursos fiscales totales, destinados a medio ambiente y la consecuente reducción en más del 30% tanto de su participación el gasto público como en su relación al PIB. En realidad, debe esperarse que el impacto sobre los recursos destinados a la coordinación haya sido mayor aún ya que, siguiendo la línea argumental que se utilizó en el presente Trabajo, es más probable que el ajuste fiscal –aunque severo respecto del gasto ambiental propiamente dicho– haya repercutido más con más fuerza sobre aquellas acciones a las que se ha caracterizado como de baja visibilidad política y entre las que se cuenta la **coordinación**.

En términos internacionales, la comparación de lo destinado por Argentina a su política fiscal ambiental, *vis à vis* el esfuerzo de gasto de otros países del hemisferio, muestra que mientras el país dedicó en la década un promedio del 0,10% al 0,11% de su PIB al gasto público ambiental, México tuvo por este mismo concepto gastos del orden de 0,26% al 0,30%. Si se considera por su parte la proporción del gasto público destinado a objetivos ambientales, Argentina exhibe valores significativamente menores al 1% mientras que Chile presenta porcentajes del orden del 2%. La situación puede aún considerarse más seria si, como muestran los autores del cuadro precedente, el grado de ejecución de los créditos presupuestarios con fines ambientales sólo alcanzó en dichos años a un promedio del 65% al 70%.

Si bien las cifras subnacionales argentinas muestran en general un patrón de comportamiento similar a las del Gobierno Nacional, la tabla 5 siguiente permite extraer la importante conclusión de que, no obstante la dependencia que el gasto público consolidado tiene respecto del comportamiento cíclico de la economía, son las provincias las que en realidad asumen la mayor parte de responsabilidad por la coordinación en el campo ambiental, con más del 68% del total gasto en dicho ítem :

Tabla 5

**ARGENTINA: GASTO TOTAL NACIONAL Y PROVINCIAL EN COORDINACIÓN AMBIENTAL – AÑO 2001***(en millones de pesos corrientes y en porcentaje del gasto público consolidado)*

Gasto público argentino total	85 343,0	
Gasto nacional de coordinación ambiental <sup>a/</sup>	92,7	0,11%
Gasto provincial de coordinación ambiental <sup>a/</sup>	200,9	0,24%
Gasto total de coordinación ambiental <sup>a/</sup>	293,6	0,35%

**Fuente:** Metodología y elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de la Dirección Nacional de coordinación Fiscal con las Provincias.

<sup>a/</sup> La metodología usada incluye coordinación en ecología y medio ambiente y en agua potable y alcantarillado.

La evidencia empírica de la tabla 5 precedente no resulta sin embargo sorpresiva ya que es una consecuencia directa de las mayores funciones operativas que las provincias tienen en este tema, dentro del marco político institucional federal existente. En este sentido, las disposiciones constitucionales y la normativa legal analizadas en las secciones 1 y 2 del capítulo III, explícitamente referían a las amplias responsabilidades que los gobiernos subnacionales tenían asignadas en cuanto a la aplicación, la gestión, el procedimiento y registros vinculados a la materia ambiental, por operaciones, actividades y situaciones de carácter jurisdiccional.<sup>22</sup>

Si bien el desequilibrio vertical planteado juega en este caso a favor del nivel subnacional, ello no implica sin embargo un equilibrio horizontal entre provincias, como claramente lo muestran las cifras de la tabla 6 siguiente:

Tabla 6

**ARGENTINA: GASTO PROVINCIAL EN COORDINACIÓN AMBIENTAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PROVINCIAL TOTAL – PROMEDIO 2000/2003**

Buenos Aires	0,50%
Catamarca	1,33%
Córdoba	0,35%
Corrientes	0,40%
Chaco	0,17%
Chubut	0,60%
Entre Ríos	0,43%
Entre Ríos	0,43%
Formosa	0,60%
Jujuy	0,30%
La Pampa	3,95%
La Rioja	0,63%
Mendoza	0,16%
Misiones	0,80%
Neuquén	1,93%
Río Negro	0,06%
Salta	0,30%
San Juan	0,01%
San Luis	0,30%
Santa Cruz	0,03%
Santa Fe	0,40%
Santiago del Estero	0,73%
Tucumán	0,91%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,57%
Promedio Provincial	0,70%

**Fuente:** Metodología y elaboración propia en base a datos del Instituto Nac. de Estadísticas y Censos y de la Dirección Nac. de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**Nota:** La metodología usada incluye coordinación en ecología y medio ambiente y en agua potable y alcantarillado.

<sup>22</sup> A título de ejemplo, las normas y procedimientos vinculados a los informes de impacto ambiental que obligatoriamente se deben presentar en obras o actividades que puedan impactar sobre el medio ambiente.

Aun contemplando el hecho de que en provincias como Buenos Aires, Córdoba o Salta las cifras puedan no reflejar la real situación, en razón de que la concesión de la provisión de agua potable y alcantarillado al sector privado hace recaer en éste parte del presupuesto utilizado en coordinación, las cifras muestran sin embargo un dispar esfuerzo presupuestario entre las provincias y sólo en seis casos se supera el promedio.

La conclusión empírica emergente de las tres tablas anteriores es clara en este sentido: la deficiente oferta de coordinación de políticas ambientales en el país es en gran parte resultado de la escasa financiación presupuestaria de ésta, tanto a nivel nacional como subnacional. Al mismo tiempo, las cifras indican un fuerte desequilibrio horizontal en cuanto al esfuerzo de coordinación fiscal ambiental (en términos de gasto) que las mayoría de las provincias argentinas realizan, situación que no es ajena a la ya mencionada escasa visibilidad de dicho bien intermedio.

## V. Conclusiones y recomendaciones

---

A partir de una conceptualización de los términos coordinación de políticas y fallas de coordinación, y en un escenario fiscal federal con niveles gubernamentales constitucional y políticamente autónomos, se analizó en las secciones precedentes la estructura normativa y el desempeño de la política fiscal ambiental en la Argentina atendiendo fundamentalmente a los siguientes puntos: federalismo ambiental, compensaciones ambientales intergubernamentales, regalías por hidrocarburos y mineras, tasas ambientales de evaluación y fiscalización y uso del agua.

El análisis de las disposiciones constitucionales, de la normativa legal nacional, provincial y municipal y de las acciones de política que se llevan a cabo en los tres niveles gubernamentales argentinos permiten sin lugar a dudas afirmar que se verifican serias fallas de coordinación tanto en el plano de la relación política fiscal-política ambiental como en el de la política ambiental interjurisdiccional. Esta conclusión se funda además sólidamente empíricamente, a partir de las numerosas hipótesis y situaciones consideradas en las reuniones de trabajo mantenidas con formuladores de política, funcionarios y profesionales de las áreas fiscal y ambiental del Gobierno Nacional, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Córdoba, Misiones, Neuquén y Salta.

Las fallas de coordinación no se derivan sin embargo exclusivamente de una deficiente aplicación de la legislación existente sino que reconocen causas más profundas, generadas por aspectos políticos institucionales e históricos que marcan el origen del federalismo argentino.

Dichas fallas de coordinación, cuyo sustento conceptual se encuentra en la sección II del presente estudio, pueden ser resumidas en los siguientes comportamientos no óptimos intra e interjurisdiccionales:

- Existen, en general, posiciones contradictorias, incentivos y preferencias incompatibles entre los responsables de fijar respectivamente los objetivos de las políticas fiscal y ambiental y esto se da tanto dentro de un mismo nivel de gobierno como en el marco interjurisdiccional. Una ilustración de esta situación es la tasa de evaluación y fiscalización (Ley N° 24.051) la que, próxima a objetivos y posiciones ambientalistas, era originalmente de asignación específica y respondía al principio de suficiencia financiera para ser posteriormente destinada a rentas generales, en línea con los principios ortodoxos de política fiscal en cuanto a unidad y fungibilidad de los recursos fiscales.
- La normativa legal que sustenta la política ambiental nacional, especialmente después de la Reforma Constitucional de 1994, generó numerosas situaciones de conflicto con las provincias por desarrollos que éstas últimas denuncian como avances sobre potestades jurisdiccionales propias, superposición de legislación y de funciones. Un ejemplo de lo mencionado es el tema de los **presupuestos mínimos** los que, en base al artículo 41 de la Constitución Nacional, deben estar contenidos en normas nacionales y complementadas por leyes y disposiciones provinciales; el argumento esgrimido por las provincias es que leyes nacionales como las N° 25.670 avanza en aspectos administrativos y de procedimiento de los estudios de impacto ambiental que es, indudablemente, materia de la jurisdicción provincial. Similar cuestionamiento se realiza al articulado de la Ley N° 25.675.
- Con referencia al tema de avances y superposiciones de la legislación nacional sobre las jurisdicciones y legislaciones provinciales, dos temas merecieron ser particularmente destacados en el análisis precedente: el primero está relacionado con la Ley N° 25.670, que dispuso la creación de un Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs, potestad que las provincias entienden no fue delegado a la Nación y superpone a éste con los existentes en sus propias jurisdicciones. El otro punto tiene vinculación con la Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental del Agua la que, al definir conceptos tales como **cuencas hídricas** y crear los **comités de cuencas**, avanzó sobre legislación provincial en la materia y desconoció tratados interprovinciales e internacionales vigentes dando paso a la judicialización de la Ley por parte de algunas provincias.
- La escasa visibilidad política de la coordinación queda prácticamente establecido en Argentina, a partir del monto de las cifras de gastos ambientales, en los tres niveles de gobierno y de su patrón de comportamiento en el ciclo económico, tanto en valor absoluto como en términos relativos (porcentaje del gasto público total y del PBI), fortaleciendo además las evidencias de un financiamiento subóptimo de la coordinación al comparar las cifras y porcentajes de Argentina con la de otros países del hemisferio. Existe al mismo tiempo un desequilibrio vertical en el esfuerzo de coordinación entre nación y provincias (a favor de éstas últimas) pero, al mismo tiempo, un desequilibrio horizontal en términos del desparejo esfuerzo fiscal que los gobiernos provinciales realizan en esta materia.

Sin embargo, y como se había anticipado, estas fallas de coordinación de políticas ponen en evidencia el problema más serio de **provisión subóptima del bien público coordinación de políticas**, atribuible a factores político institucionales e históricos y entre los que se identificaron principalmente el dominio legislativo por cúpulas partidarias nacionales relativamente insensibles a objetivos de política de carácter regional o local, el impacto negativo sobre el federalismo de la última reforma constitucional, que acentuó el dominio político de las cinco grandes jurisdicciones provinciales y las dificultades institucionales que enfrentan el nivel nacional y los subnacionales para encarar conjuntamente el diseño de programas y la gestión conjunta de actividades en casi todos los ámbitos de políticas públicas.

Finalmente, no fue ajena a las fallas de coordinación detectadas la ausencia o escaso peso político de organizaciones ambientalistas no gubernamentales las que, sea por su participación legislativa directa o por su insuficiente acción sobre los gobiernos y parlamentos nacionales o provinciales, no colaboraron a hacer más visible este bien público indirecto.

En el marco fiscal federal esta deficiente oferta de coordinación explica gran parte de las citadas superposiciones, la incompatibilidad de objetivos, los costos de transacción intergubernamentales o las intervenciones inoportunas o conflictivas de determinados niveles de gobierno. En el caso argentino, esta oferta subóptima tiene **víctimas** y **responsables** perfectamente identificados; en el primer caso, el organismo fiscal federal (COFEMA) sobre quien recaen primariamente las quejas por la mora en cumplir su función coordinadora y de programación de una parte importante de la política ambiental en el escenario federal. Pero quizás la causa principal de dicha mora sea el comportamiento de las provincias que –como componentes del Consejo– no han asumido su representación efectiva y calificada y mantienen respecto de muchos temas importantes posiciones ambiguas o vacilantes que disminuyen la eficacia de éste cuerpo. Un ejemplo de la situación que viene siendo descripta es el tema del **seguro ambiental y fondo de restauración**, previstos en la Ley N° 25.675 y en numerosas legislaciones provinciales argentinas; no obstante el consenso sobre la validez de estos instrumentos para compensar los efectos de los riesgos y daños ambientales, problemas fundamentales y operativos referidos a la dimensión y tasa de siniestralidad, cuantificación de las primas en función del riesgo, etc. los hacen actualmente inaplicables y requerirían un tratamiento y discusión urgente en el seno del Consejo Federal del Medio Ambiente.

No debe interpretarse sin embargo que la deficiente oferta de coordinación de políticas por parte del Consejo Federal del Medio Ambiente es el resultado de un comportamiento puramente ineficaz de dicho organismo. A la luz de las dificultades de tipo presupuestario que aqueja al COFEMA, producto fundamentalmente de que las provincias no asumen su obligación de financiarlo apropiadamente en relación a los funciones que se espera cumpla, el costo del conjunto de actividades técnico–burocráticas requeridas para promover una adecuada coordinación no podrá ser solventado y se desemboca en la afirmación de Lerda, Acquatella y Gómez (2004) de que si el financiamiento es sub–óptimo, la oferta real o efectiva de este bien público intermedio muy probablemente correrá la misma suerte.

A la luz de las conclusiones precedente, diversas **recomendaciones** se plantean seguidamente –con el fin de corregir las importantes **fallas de coordinación** identificadas y, orientadas a incrementar la eficiencia de las intervenciones públicas.

- En primer lugar, debe ser recordado, comprendido y aceptado que la mayor parte de los comportamientos subóptimos, devenidos posteriormente en fallas de coordinación, responden en gran medida a la deficiente oferta de coordinación que se encontró tanto dentro de los niveles gubernamentales como entre niveles de gobierno.
- En este sentido, el problema de la escasa coordinación entre política fiscal y política ambiental, dentro de un mismo nivel de gobierno, no es ajeno a la falta de fijación –por el más alto nivel político– de objetivos mutuamente consistentes, no contradictorios y temporalmente compatibles. En términos más precisos, sólo ante **políticas de estado** en materia ambiental (del tipo por ejemplo de la que suscribe la necesidad de un desarrollo económico ambientalmente sustentable y de la que Argentina carece hasta el momento) se daría el marco para demandar que los formuladores de política tanto del área fiscal como ambiental programen adecuadamente acciones y seleccionen los instrumentos más adecuados dentro de la gama disponible y que a su vez garanticen una adecuada gestión de los mismos.
- La fijación de dichas políticas de estado será sin embargo resultado de las expectativas y demandas que la comunidad tenga en materia ambiental, condiciones de no fácil identificación e incorporación a políticas, especialmente cuando el tema está enfocado en una relación de agencia dentro de la cual se dan asimetrías de información. Este es precisamente el punto en que la oferta de coordinación puede ser fuertemente reforzada mediante las intervenciones de actores no pertenecientes al sector público, las **organizaciones no gubernamentales**, una de cuyas funciones es precisamente defender a la comunidad contra riesgos de la información asimétrica, incrementando la visibilidad política de ciertas acciones y asignaciones de recursos destinadas a la producción de los bienes públicos intermedios y finales definidos en el trabajo.

El análisis de las diversas situaciones analizadas en la sección III dejan a su vez lecciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de formular propuestas o acciones concretas para enfrentar el problema de la deficiente oferta de coordinación.

- La revisión del federalismo ambiental argentino, previo y posterior a la reforma constitucional de 1994, evidenció que las mayores fallas de coordinación de la política ambiental se identificaron entre niveles de gobierno y que ellas devinieron en conflictos por legislación superpuesta y a veces contradictoria y en avances jurisdiccionales del gobierno nacional sobre potestades provinciales. Es obvio, en este caso, que el aumento de la calidad y cantidad de la actual oferta de coordinación en el nivel intergubernamental será función del fortalecimiento político institucional, de gestión y técnico del Consejo Federal del Medio Ambiente por ser éste (no obstante sus actuales falencias) un instrumento aceptado e idóneo para el desarrollo de actividades, programas, procedimientos y mecanismos vinculados a la gestión de la Política Ambiental en un escenario federal. En este sentido, la efectiva disposición de los recursos presupuestarios necesarios para el desempeño de las funciones (específicamente dispuesto por el artículo 10, inciso c de su acta constitutiva) debe acompañar a una inmediata clarificación de la naturaleza, características, calidad y función de la representación nacional y provinciales, respectivamente.
- Dada la naturaleza institucional federal de la Argentina, un foro como el COFEMA, en el que están representados Nación y provincias, es un ámbito en el que pueden surgir iniciativas efectivas y propuestas de reformas institucionales, organizacionales y administrativas vinculadas a la política ambiental. Sin embargo, una omisión notoria en este modelo federal ambiental que se analiza es la no-participación del nivel local de gobierno tanto en la formulación como en la coordinación de la política ambiental nacional; en este sentido, la recomendación y desafío que se formula es el diseño de alguna modalidad de participación de los municipios en el Consejo Federal del Medio Ambiente.
- El análisis del tema de las compensaciones ambientales intergubernamentales, o mejor expresado, todo lo referente a la compensación, reparación o restauración del daño ambiental causado por personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, tiene un amplio y adecuado tratamiento en la legislación nacional y provincial argentina. Sin embargo, se resaltó ya que –en casos como el del seguro ambiental– la poca experiencia nacional, la existencia de ambigüedades o de aspectos operativos aún irresueltos hacen que muchos de los instrumentos previstos por las normas no sean de fácil aplicación en la práctica. El incremento de la oferta de coordinación incluiría en este caso, como propuesta, los siguientes dos aspectos: en primer lugar, una intervención efectiva del COFEMA en la etapa de análisis y solución técnica de los aspectos requeridos para hacer operativos los instrumentos de compensación y, posteriormente, el tratamiento reglamentario, por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y en las respectivas legislaciones jurisdiccionales, de las resoluciones que el organismo de coordinación emita.
- El desempeño y la experiencia con las tasas de evaluación y fiscalización, tanto a nivel nacional como provincial, deja también lecciones. En la medida en que los organismos encargados de los programas, de las acciones y del control del daño ambiental cuenten con los fondos suficientes para llevar adelante su gestión, la discusión de recursos de rentas generales o de fondos de asignación específica pierde relevancia; sin embargo, el análisis empírico mostró un subfinanciamiento crónico de este tipo de actividades agudizado –unánimemente reconocido por todos los entrevistados– desde el momento en que dichas tasas perdieron su carácter de fondos de uso específico. En este sentido, y por los argumentos mencionados en la tabla 1 precedente, resulta recomendable reintroducir (a nivel nacional y provincial) el carácter específico de las tasas de gestión ambiental.

## Bibliografía

---

- Backhaus, J. G. (1997), “*The Law and Economics of Environmental Taxation: When Should the Ecotax Kick In?*”, International Institute of Public Finance Congress, Kyoto, Japan.
- Bird, R. M. (1994), “A Comparative Perspective on Federal Finance”, (en *The Future of Fiscal Federalism*, K.G.Banting, D. M. Brown and T. J. Courchene Eds., School of Policy Studies, Queen’s University, Canada).
- Bovenberg, A. L. (1999), “Green Tax Reforms and the Double Dividend: An Updated Reader's Guide”, *International Tax and Public Finance*, Volume 6, Number 3.
- Burgess M. y Gagnon A. G. eds. (1993), *Comparative Federalism and Federation*, Toronto, Toronto University Press.
- Cetrángolo O., Chidiak M., Curcio J. y Gutman V. (2003), “*Argentina: Gasto Público Nacional y Provincial en Medio Ambiente*”, Buenos Aires, Argentina.
- Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. A. (1999), “Defining Global Public Goods”, en I. Kaul, I. Grunberg and A. M. Stern (Eds.), *Global Public Goods*, Oxford University Press, New York.
- Lerda, J.C., Acquatella, J. y Gómez, J. J. (2004), “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, *II Taller sobre Política fiscal y Medio Ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Prust J. (2003), “Environmental Taxes in Developing Countries”, *Workshop on Fiscal and Environmental Policies in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Redwood, J. (2003), “Fiscal Policy and the Environment: Current Directions of World Bank Thinking”, *Workshop on Fiscal and Environmental Policies in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rezk, E. (1997), “Experiences of Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America”, *Anales de las 29 Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba, Argentina.

\_\_\_\_\_, (1996), “The Performances of Fiscal Federalism and Decentralization: Lessons from Argentina”, *Conference on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance*, OECD, Brasilia.

Samuelson, P. A. (1954), “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, 36, 4.

**Organismos consultados:**

Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), Buenos Aires.

Contaduría General de la Provincia de Salta.

Dirección General de Política y Evaluación Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dirección de Minería de la Provincia de Salta.

Dirección Nacional de Gestión Ambiental, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Dirección Provincial de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente del Neuquén.

Ente Regulador de Servicios Públicos de la Provincia de Salta.

Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta.

## **Anexos**

---



## Anexo 1

### Mecanismos e instrumentos de compensación de daños ambientales<sup>23</sup>

Se deben considerar dos supuestos de responsabilidad en materia ambiental: la clásica responsabilidad civil por daños ocasionados a través del ambiente o con motivo del daño al ambiente a una persona, supuestos para los cuales se prevé la indemnización o reparación civil en dinero o especie (art. 1.083 Código Civil Argentino) y la responsabilidad por daños al ambiente en sí mismo, que no precisa para su configuración de un daño a personas o cosas (daño ambiental colectivo). Este daño a un bien público, como es el ambiente en conjunto o cualquiera de sus elementos, genera la obligación que el art. 41 de la Constitución Argentina que establece con carácter imperativo: “El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. En cumplimiento del mandato previsto por el tercer párrafo de la misma norma constitucional, dicha obligación con su correspondiente sistema de responsabilidad por daño ambiental colectivo, fue establecida como presupuesto mínimo de protección ambiental para todo el territorio, por la Ley Nacional 25.675 de la República Argentina.

Existe acuerdo que por “recomposición prioritaria” debe entenderse a la obligación de devolver el medio ambiente y a los recursos naturales afectados a su estado anterior al daño. Esta obligación recae tanto en particulares (personas físicas o jurídicas) como en el Estado (Nación, provincias y municipios) por sus hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva (art. 27 Ley 25.675), quienes quedan sometidos a las acciones de responsabilidad ambiental previstas por los arts. 27 a 33 de la Ley 25.675, además de las acciones penales que pudieran corresponder.<sup>24</sup>

Las medidas de reparación o restauración (recomposición) tienen por finalidad reponer uno o más de los componentes o elementos del medio ambiente o servicios ambientales afectados a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas.

Para el supuesto que no sea técnicamente<sup>25</sup> factible dicha recomposición (total o parcialmente), esto es, cuando no sea posible el restablecimiento de los componentes o elementos del medio ambiente o servicios ambientales al estado anterior de la producción del daño (art. 28 Ley 25.675),<sup>26</sup> corresponde al responsable reparar el daño ambiental por medio de una indemnización dineraria sustitutiva que determinará el juez competente, que deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que corresponda, según la jurisdicción.

Cuando la restauración sea técnicamente posible y el costo de las medidas es razonable desde el punto de vista del análisis de costo-beneficio, el costo de las medidas aplicadas para reparar los daños causados a los recursos naturales constituye el método principal y preferible de evaluación de los daños. Las medidas de restauración tienen el fin de restituir a su estado de partida los recursos naturales y los servicios dañados; es decir, devolver los recursos y servicios naturales a la situación en la que se encontrarían si no se hubiera producido el daño.

<sup>23</sup> El desarrollo de este anexo es una extensión conceptual empírica de la sección III.2 del estudio. Para su elaboración se contó con un Informe especialmente preparado por Iván Iturralde.

<sup>24</sup> 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 (Art. 4° ley 25.675).

<sup>25</sup> Usualmente se remite a “la mejor tecnología disponible” al tiempo de la restauración.

<sup>26</sup> Artículo 28: El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que se termine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

Dado que en algunos casos resulta difícil determinar con precisión el estado de partida, se puede recurrir a datos históricos, de referencia, de control y de la evaluación de impacto ambiental (si se dispone de ellos) y a información sobre zonas indemnes pero comparables al ecosistema dañado. La extensión óptima de las medidas de restauración se puede determinar evaluando las dimensiones y la naturaleza de los daños sufridos así como el tipo, la cantidad y la calidad de los recursos y servicios naturales perdidos, y analizando qué medidas serán necesarias para sustituir y recuperar la cantidad y la calidad de estos recursos y servicios.

En otros casos, lo difícil es determinar si es razonable el costo de las medidas adoptadas para reparar los daños causados a los recursos naturales (o para adquirir el equivalente de éstos). El criterio de razonabilidad se define como el equilibrio entre los costes económicos y medioambientales de las medidas de restauración y los efectos positivos de estas medidas sobre el medio ambiente. Si el costo de las medidas de restauración resultara claramente desproporcionado y poco razonable, la adquisición de recursos equivalentes podría constituir una compensación válida. Otra solución, prevista por el art. 28 de la Ley 25.675, es el pago de un importe –en concepto de indemnización sustitutiva de la recomposición técnicamente imposible– que se incorpora al fondo de compensación ambiental.

### **La definición y alcance de “daño ambiental”**

El art. 27 de la Ley 25.675 define como daño ambiental a toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

Con un alcance más amplio que la legislación chilena (Ley de Bases 19.300) se incluye en el concepto de daño ambiental a toda pérdida, alteración, detrimento o menoscabo relevante o significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes. La Ley 25.675 no sólo se refiere a la modificación negativa del ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas sino también de “los bienes o valores colectivos”; con lo que introduce un concepto que sería comprensivo de bienes culturales, arqueológicos, paisajísticos, etc.

La introducción del término “alteración relevante”, para calificar la existencia de daño ambiental, constituye un recurso técnico aceptado casi universalmente, que otorga el marco interpretativo para mensurar y delimitar el carácter significativo de las pérdidas, menoscabos o detrimentos o degradaciones que generan la responsabilidad de recomponer, restaurar o indemnizar.

El calificativo “relevante” se refiere tanto a situaciones de fragilidad, criticidad, vulnerabilidad y riesgo del ambiente y recursos afectados, como a la magnitud, complejidad, intensidad y diversidad de las acciones involucradas en el proyecto, instalación o actividad generadora del daño, y sus efectos ambientales singulares o acumulativos, todo lo cual facilita criterios técnicos objetivos y ponderables cuantitativamente.

Lo que particulariza al daño ambiental es que el “umbral” de este daño se cruza sólo cuando hay un deterioro de carácter relevante que causa una lesión ambiental que compromete con ello el equilibrio y la viabilidad futura de la dinámica de los sistemas ecológicos, el mantenimiento de su capacidad de carga y, en general, la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (art. 6° Ley 25.675). La fijación de un umbral de aplicación para la acción de responsabilidad es necesaria en aras de la seguridad jurídica.

En consecuencia, daño ambiental sería el cambio adverso conmensurable en un recurso natural o el perjuicio conmensurable a un servicio de uno más recursos naturales o ambientales, causados directa o indirectamente por los particulares (personas físicas o jurídicas) como el Estado (Nación, provincias y municipios) por sus hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva.

Con este alcance, todo daño ambiental significativo constituye una externalidad negativa. Dado que en una perspectiva económica, la función fundamental del derecho es la modificación de los incentivos, las normas de responsabilidad ambiental asumen la función de instrumentos eficaces para

que los costos de prevención, control y reparación ambiental sean imputados y asumidos por quienes los producen y no por el conjunto de la sociedad.

## **Responsabilidad ambiental, seguros ambientales y fondos de restauración y compensación ambiental**

El sistema de responsabilidad ambiental previsto por el art. 41 de la Constitución Nacional y por la Ley 25.675 es de carácter compensatorio y no represivo. Por lo tanto, es necesario evaluar los daños para conocer el valor de los recursos naturales y de los servicios ambientales perdidos.

El sistema de responsabilidad ambiental resulta comparativamente más ventajoso para abordar los problemas de contaminación accidental de todos los medios, de contaminación gradual, especialmente cuando se trata de daños al suelo y al agua y se puede probar la causa a un coste razonable, y probablemente también para la contaminación histórica del suelo (siempre que se puedan mantener a un nivel bajo los costes de transacción). Los sistemas de responsabilidad ambiental resultan, por el contrario, menos ventajosos en los casos de contaminación difusa (especialmente atmosférica y probablemente también de las aguas), cuando hay muchos contaminadores y múltiples daños, y cuando es difícil probar la causalidad.

En algunos casos, la responsabilidad objetiva ha podido llevar a las grandes empresas a escindir o delegar en empresas más pequeñas determinadas actividades de producción que representan un riesgo, al objeto de eludir dicha responsabilidad. Estas empresas más pequeñas, que no suelen disponer de los recursos necesarios para aplicar unos sistemas de gestión de riesgos tan eficaces como los de las empresas de mayor envergadura, son a menudo responsables de un porcentaje de daños superior del que cabría esperar habida cuenta de su tamaño. Por otra parte, es más probable que carezcan de los recursos financieros necesarios para la reparación de los daños que hayan provocado.

## **Seguros ambientales**

Hay una complementariedad entre los sistemas de responsabilidad ambiental y otros instrumentos, ya que ningún instrumento por sí solo es eficaz para compensar todos los tipos de contaminación o daño ambiental. Uno de estos instrumentos complementarios es el seguro ambiental y se basa en que la asegurabilidad del riesgo ambiental es importante para garantizar la consecución de los objetivos del régimen de responsabilidad ambiental, como garantía financiera para asegurar la reparación del daño.

El hecho de poder acceder a un seguro reduce los riesgos a los que se ven expuestas las empresas (quienes los transfieren parcialmente a los aseguradores). De este modo, también se mostrarán menos interesadas en tratar de eludir su responsabilidad.

Sin embargo, no es frecuente que el régimen de responsabilidad ambiental convierta la garantía financiera (seguro) en requisito legal de carácter obligatorio, como está previsto en la Ley de Política Ambiental 25.675. Cuando ha sido así, concretamente en la ley alemana sobre responsabilidad ambiental, la aplicación de esta disposición ha planteado dificultades que han impedido hasta la fecha la aprobación del necesario reglamento de aplicación.

La Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional establece en su art. 22 que toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiese producir.

Entre los problemas que plantea la cobertura aseguradora de la responsabilidad civil por daño ambiental, y que condiciona la existencia de las causales de exclusión respecto del daño ambiental puro o colectivo (*environmental damage*) por parte de las compañías aseguradoras, es que se requiere información suficiente sobre los riesgos asociados a actividades industriales y proyectos, en base a presupuestos técnicos que permitan evaluar dicho riesgo y definir el cumplimiento de las exigencias de asegurabilidad.

La ausencia de previsiones legales de exclusión en relación a la cobertura de riesgos acumulables (contaminación gradual) producto de eventos no repentinos, en el contexto de una concepción de daño ambiental

(*environmental damage*) que genera responsabilidad en forma conexas pero independiente de la responsabilidad civil por daño ambiental (*environmental impairment*), significa que una eventual cobertura asegurativa no podría ser aplicable a cualquier tipo de actividad, sino que debería estar orientada a aquellas actividades cuyos riesgos ambientales puedan ser estimados y, al mismo tiempo, que los recursos o elementos del medio ambiente que están enfrentando el riesgo de que ocurra un daño ambiental presenten un alto grado de homogeneidad y restauración.

En la medida en que la factibilidad de restauración del daño sea mayor, el método *de costo de reposición* brinda una mejor estimación del valor del recurso o elemento del ambiente alterado. La posibilidad de restaurar o recomponer el ambiente dañado, no es un problema relacionado con la determinación del monto, sino con la reversibilidad del daño provocado.

El problema es distinto si el objetivo del seguro no fuera recomponer sino compensar por el daño que se produce al ambiente (indemnización sustitutiva en términos de la ley 25.675). Si se presentara un caso de pérdida total, correspondería estimar el valor del daño o del recurso de forma de determinar cuál es el monto que debe compensarse para que la sociedad quede con el mismo nivel de bienestar inicial. En este supuesto, el costo de reposición no sería un buen método para utilizar, ya que si el objetivo no fuera recomponer el daño, sería más adecuado utilizar algún método que permitiera capturar de forma más directa el valor del daño; es decir, la pérdida de bienestar de la sociedad por la alteración del recurso o elemento del medio ambiente.

Si el monto asegurado debiera utilizarse en la restauración del daño ambiental, se hace necesario definir una tipología de actividades asegurables que estarán asociadas a un cierto tipo de proyectos (actividades riesgosas en los términos de la ley). Esta definición correspondería a la evaluación de ciertos criterios que permiten acotar los actos asegurables.<sup>27</sup>

Conforme a ello, el monto del seguro destinado a la indemnización debería corresponder a la suma de los costos de reposición estimados para cada daño potencial identificado.

Según la expresión siguiente:

$$\text{Monto a indemnizar} = \sum_{i=1}^n CR_i$$

donde *i* corresponde a los distintos daños ambientales potenciales identificados. Se debe tener presente que el riesgo asociado a cada daño potencial no es relevante para estimar el monto a indemnizar, ya que

<sup>27</sup> El Decreto reglamentario de la Ley 7.070 de Salta (Art. 83 (estudio de Impacto Ambiental y Social, reglamentario art. 44 Ley 7.070) establece criterios que desde el punto de vista de la asegurabilidad resultan útiles: "La metodología adoptada por este reglamento, se sustenta en las reglas que gobiernan la Ciencia de la Economía del Ambiente. Los bienes, servicios y recursos ambientales en todas sus funciones tienen una presencia en el mercado, un valor estimativo, el que permite evaluar las consecuencias económicas y sociales de un proyecto o acción humana sobre el medio ambiente. La Autoridad de Aplicación podrá hacer uso de categorías reales de costo-beneficio en el proceso evaluativo. Para ello se tomarán tres categorías de costos:

Costos del daño ambiental: a) Directos: daño creado por la presencia de agentes negativos que, actúan sobre alguna función ambiental: contaminantes, desechos, sobreexplotación de recursos, derroche de energía, poblaciones marginales, ruidos, entre otros. b) Indirectos: cuando los efectos negativos producen costos adicionales: por ejemplo, a la sobreexplotación del bosque se suma la erosión del suelo, a la falta de planificación urbana se suma el deterioro del paisaje, entre otros.

Costos sociales: disminución de la calidad de vida, aumento de enfermedades, stress, pérdida de bienestar, entre otros: a) Directos: del grupo humano directamente involucrado en el Proyecto (empresarios y trabajadores del área). b) Indirectos: generales para toda la población (aplicando la variable corto, mediano y largo plazo) a la que alcance las consecuencias negativas del impacto.

Costos de las medidas de protección: a) Costos de regulación y control: Los que resulten de investigaciones y estudios referidos a qué capacidades del medio ambiente deben ser usadas y en qué cantidad se permite su uso (costo de regulación) y el contralor y seguimiento. b) Costos financieros: Aquellos producidos por el financiamiento de las medidas adoptadas. c) Costos de *información orientadas* a mejorar el conocimiento acerca de la importancia, necesidad y efectos de las alteraciones del medio ambiente y su relación socioeconómica. d) Costos de restauración: Gastos para recuperar el medio ambiente ya deteriorado. e) Costos de creación de nuevas *capacidades ambientales*: creación de nuevos bienes y servicios ambientales para apoyatura del Proyecto principal como por ejemplo la definición de una frontera agropecuaria, apertura de un parque biológico, etc. f) Costos de preservación: Instalación de equipos o procesos para el control y tratamiento de actividades que producen deterioro ambiental los que pueden incluir costos de instalaciones adicionales (Planta de tratamiento de residuos de filtrado de humos, etc.); costo de capital (Cargas financieras computadas como el costo de oportunidad del capital empleado para propósito de control y preservación ambiental); costos de operación y mantenimiento (Mano de obra, materiales, energía para apoyar la actividad eficiente de los equipos de resguardo ambiental).

Todos los ítems mencionados se refieren a los costos que cada unidad productora de emisiones o utilizadoras de recursos ambientales, debe realizar para cumplir los requerimientos impuestos para evaluar el Impacto Ambiental que produce o pudiere producir...".

con ello se obtendrá un valor esperado del daño ambiental, que no tiene ningún sentido si el objetivo del seguro es restaurarlo. El riesgo es importante, para la compañía de seguros en la determinación de la prima, pero no del monto asegurado. Sólo en el caso en que se tuvieran evidencias para garantizar que los daños ambientales potenciales son excluyentes (si ocurriera uno no ocurriría otro), podría definirse al costo de reposición más alto como el monto a indemnizar. Esto implicaría que cualquier daño ambiental significativo que ocurra podría ser reparado con el monto asegurado.

Como se mencionó anteriormente, un seguro por daño ambiental puro (*environmental damage*) requeriría, para hacerlo operativo, que estuviera orientado a actividades cuyos riesgos ambientales fueran estimables tanto para las autoridades, para la compañía aseguradora y para los titulares de los establecimientos industriales. De otro modo, se correría el peligro de asegurar el desarrollo de actividades susceptibles de generar daños ambientales de gran dimensión, no estimados y por ello no posibles de reparar. Cuando se tratara de actividades respecto de las cuales no se tuviera información sobre los efectos que pueden causar al medio ambiente, o no se supiera a priori que generarán daños imposibles de reparar, el seguro no es una herramienta eficaz.

Si bien el riesgo por daño ambiental no se encuentra expresamente previsto como un interés asegurable por la legislación vigente en materia de seguros (Ley 17.418 y modificatorias), tampoco está prohibido por ella y, por el contrario, la ley es clara al expresar en su artículo 2 que el contrato de seguro puede tener por objeto toda clase de riesgos siempre que exista un interés asegurable.

En la actualidad no se registran pólizas suscriptas exclusivamente en torno al riesgo por daño ambiental. Sí, en cambio, existen algunas coberturas en las que se incluye en forma limitada la responsabilidad civil por daños derivados de la contaminación ambiental, abarcando en todos los casos, aquella que fuera accidental y no como consecuencia de la ejecución normal de una obra. Hasta hace aproximadamente diez años, el problema por la cobertura de daños causados por la contaminación era prácticamente ignorado en el marco del seguro de la responsabilidad general.

El seguro, para un gran número de siniestros, se verifica en el marco de la póliza individual y las compañías industriales pueden concretar seguros de responsabilidad cubriendo la contaminación que tenga como origen accidentes o acontecimientos repentinos e inesperados. Este seguro no cubre por lo general las emisiones deliberadas y de carácter continuo, de materiales nocivos.

Para la concesión de un seguro, las aseguradoras realizan una evaluación del riesgo con el fin de evaluar el costo de la prima y las posibles sumas a indemnizarse; consecuentemente, esto lo vincula a la calidad de la gestión de riesgos de la empresa lo que tendrá un efecto disuasorio y fomentará una prevención de accidentes más adecuada y otros tipos de controles ambientales de la actividad económica.

En este contexto el seguro ambiental pasaría a tener dos efectos, uno de garantía para el supuesto de accidentes y otro de prevención, por el análisis previo que debería realizar la aseguradora al evaluar el riesgo.

## **Algunas experiencias de financiamiento compensatorio**

Con el alcance conceptual referido, se pueden identificar mecanismos de financiamiento compensatorio intergubernamental desde el nivel nacional al provincial de carácter directo (proyectos de inversión financiados integralmente con aportes del Tesoro Nacional, del sistema nacional de inversiones públicas y proyectos de infraestructura financiados con la tasa de infraestructura hídrica).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> La tasa de infraestructura hídrica se establece en todo el territorio nacional, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas y/o a las compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y el mantenimiento de vías navegables, en los términos de la Ley N° 25.414, y de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, cuyo valor se calcula por cada litro transferido a título oneroso o gratuito, o importado, de nafta sin plomo hasta noventa y dos (92) ron, nafta sin plomo de más de noventa y dos (92) ron, nafta con plomo hasta noventa y dos (92) RON y nafta con plomo de más de noventa y dos (92) ron, y por cada metro cúbico de gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores, o cualquier otro combustible líquido que los sustituyan en el futuro. El sistema prevé la constitución de un fideicomiso de infraestructura hídrica, no computándose sus bienes para el cálculo de los recursos del Presupuesto Nacional, puesto que tendrán carácter extrapresupuestario.

Un mecanismo de financiamiento compensatorio –desde el nivel nacional al provincial y de carácter indirecto– (porque la fuente no es estrictamente el tesoro nacional) es por ejemplo, en materia de compensación por daño edafológico, el pago del canon por servidumbres de uso y ocupación en obras de transporte de gas natural (Res. ENARGAS N° 2.244/2001).

El mecanismo considera diferentes alternativas para determinar factores que tiendan a mejorar la evaluación del canon por servidumbre, teniendo en cuenta la aptitud potencial de los suelos y su vulnerabilidad a la erosión (tanto eólica como hídrica), con miras a una mejor determinación de los valores indemnizatorios por servidumbres.

El valor de la Compensación por Daño Edafológico (CDE) se calcula a partir del Factor Múltiple de Daño Edafológico (FMDE), del Factor de Erosión Hídrica (FEH) y del Factor de Erosión Eólica (FEE), fijándose que el deterioro edafológico puede estimarse como el resultado de la suma del perjuicio producido a la alteración de sus parámetros edáficos (FMDE) más el incremento del riesgo de erosión potencial (FE) para una determinada ubicación geográfica.

A su vez, el riesgo de erosión potencial resulta de la suma del riesgo de erosión hídrica y del riesgo de erosión eólica. De esta forma, la Compensación del Daño Edafológico (CDE) resulta de considerar básicamente 2 sumandos en los que cada uno tiene en cuenta el factor múltiple de daño edafológico (FMDE) y los factores de erosión (FE), asignándole a cada uno de los sumandos un grado de incidencia equivalente (50% y 50%, respectivamente).

El sumando que corresponde al factor de erosión (FE) se descompone a su vez en dos términos que consideran la erosión hídrica (FEH) y la eólica (FEE), con una incidencia del 50% para cada uno.

Por último toda la fórmula se halla afectada por el coeficiente de referencia del suelo (Cr).

En resumen:

$$CDE = 0,50 (0,50 \times FEH \times Cr + 0,50 \times FEE \times Cr) + 0,50 (FMDE \times Cr)$$

En donde:

CDE = Compensación del daño edafológico

FMDE = Factor múltiple de daño edafológico

FEH = Factor de erosión hídrica

FEE = Factor de erosión eólica

Cr = Coeficiente de referencia del suelo

Para la obtención del valor total correspondiente en pesos, por compensación del daño edafológico para una determinada franja de servidumbre, se deberá multiplicar la CDE obtenida por el número total de hectáreas alcanzadas por la servidumbre.

El caso Gasoducto Norandino en la zona de Yungas en la provincia de Salta, de especial fragilidad y relevancia ambiental, constituye otro ejemplo en el que una obra de carácter nacional (por estar implicado el comercio y transporte interjurisdiccional) y la consecuente fiscalización del ENARGAS, se requirió el cumplimiento de exigencias y compensaciones ambientales específicas por parte de la licenciataria, teniendo en cuenta que atraviesa un corredor biológico entre los Parques Nacionales Baritú y Calilegua (recientemente declarada Reserva de la Biosfera en la zona de Yungas) y por su invaluable patrimonio arqueológico y cultural.

El proyecto cubre la extensión del Sistema Norte desde las proximidades de Tartagal hasta la frontera argentino-chilena, en las inmediaciones de la Salina de Jama, con destino a Tocopilla y Mejillones, ambas en la II Región de la República de Chile, posibilitando exportaciones de gas a los mercados de la República de Chile, para lo cual podrá utilizarse la capacidad disponible del Gasoducto, garantizándose el sistema de acceso abierto previsto en la legislación argentina (Ley 24.476).

El ENARGAS –en este caso– exigió medidas correctivas y preventivas especiales, así como la complementación del estudio de impacto ambiental presentado por NorAndino y la elaboración de un Plan de Protección y Manejo Ambiental específico, en tanto la zona de Yungas registra una especial

sensibilidad ecológica–social, debiendo cumplirse las más exigentes medidas de protección durante la construcción y operación del gasoducto.

Entre las medidas compensatorias especiales exigidas, la licenciataria debió constituir fianza suficiente con el objeto de garantizar indemnizaciones por eventuales daños y/o perjuicios en los bienes de que se trate. Como los trabajos a realizar podían afectar a terceros particulares u organismos gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, se impuso contar previamente a la ejecución de cualquier tarea, con la documentación que acredite por escrito y en forma expresa el consentimiento a la traza del ducto por cada una de las jurisdicciones afectadas.

Asimismo, teniendo en cuenta que las obras del gasoducto e instalaciones conexas se situaban en zonas de particular interés arqueológico y cultural, se establecieron procedimientos de rescate para los casos eventuales de hallazgos durante la construcción de las obras, estando vedado continuar con las obras en caso de hallazgos arqueológicos no previstos hasta tanto se replanificara el trazado del gasoducto en los sectores más comprometidos; la participación obligatoria de un auditor experto en arqueología, antropología y aspectos culturales e históricos de la zona en cuestión y, en lo particular adicionalmente un experto en ecología vegetal de la zona de Yungas, quedando obligada NORANDINO a contratar un seguro que protegiera a las provincias de Salta y Jujuy contra daños a sus patrimonios arqueológicos o culturales, cuyas pólizas estuvieron emitidas a satisfacción del ENARGAS. Esta obligación fue hecha extensiva al accionar de la totalidad de los contratistas que participen de las obras.

Otros mecanismos han sido propuestos a través de proyectos de leyes, tales como los que recientemente estableció la creación de un “fondo de remediación económica de áreas de influencia de explotaciones mineras”, comprendiendo las áreas de influencia de explotaciones mineras constituidas por los municipios, ciudades y asentamientos poblacionales afectados por la actividad minera, una vez producido el cierre de faenas (Proyecto Senado de la Nación N° S-0280/2003); y el Proyecto Senado de la Nación N° S0374/2003 que propone la modificación del art. 23 de la ley 24.196 estableciendo que a los efectos de prevenir y subsanar las alteraciones que en el medio ambiente pueda ocasionar la actividad minera, las empresas deberán constituir un seguro de caución, que cubra los daños derivados del incumplimiento de lo establecido en el Título XIII del Código de Minería.<sup>29</sup> El mecanismo exige que las pólizas de seguro de caución deben instituir como asegurado al estado provincial correspondiente, por un monto que no podrá ser inferior al 10% del monto total de ganancias netas previstas por la explotación. Dicho monto se reajustará anualmente conforme a las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias y la cobertura se extenderá por los diez años posteriores al cierre del establecimiento minero, para responder a posibles acciones judiciales derivadas del ejercicio de las acciones previstas en el Código Civil y la Ley 25.675.

Un caso especial de conflicto por la ausencia de compensaciones ambientales entre el Estado Nacional y las provincias y municipios lo constituyen los **pasivos ambientales** generados por la explotación hidrocarburífera, teniendo en cuenta el papel relevante que tuvo durante décadas la explotación a cargo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) Sociedad del Estado y la relevancia de las áreas reservadas a su favor.

El proceso de privatización transformó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, pero por el art. 9° de la Ley 24.145 se estableció que “el Estado Nacional asumirá todos los créditos y deudas originadas en causa, título o compensación existente al 31 de diciembre de 1990, que no se encuentren reconocidos como tales en los estados contables de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado a dicha fecha, que fueran auditados por la Sindicatura General de Empresas Públicas, como también toda contingencia, reconocida o no en dichos estados contables, generada por hechos ocurridos y/o en operaciones celebradas a dicha fecha, siempre que exista decisión firme de autoridad jurisdiccional competente, debiendo mantener indemne a YPF Sociedad Anónima de todo reclamo que se realice por estas cuestiones”.

<sup>29</sup> Se establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para la minería (Ley 24585), sobre cuya base las provincias acordaron en el seno del Consejo Federal de Minería (COFEMIN) un modelo de regulación provincial concertado. Esta ley es considerada la primera ley (sectorial) dictada por el Congreso en el año 1995, estableciendo los presupuestos mínimos previstos por el Art. 41 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, no habiéndose previsto obligación alguna a cargo de YPF S.A., luego Repsol YPF, para la remediación de los pasivos ambientales existentes en el proceso de privatización, dicha responsabilidad permanece en cabeza del Estado Nacional.

Un antecedente relevante, posterior al proceso de privatización de YPF, fue la declaración de emergencia ambiental en todo el territorio de la Provincia del Neuquén, mediante Decreto 763/97 del Poder Ejecutivo Provincial, teniendo en cuenta que la actividad hidrocarburífera impacta al 68% de los 94.078 kilómetros cuadrados que comprende el territorio provincial, que técnicamente estuvo basado en el trabajo elaborado por un equipo de consultores contratados por el Gobierno de la Provincia del Neuquén y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del Proyecto PNUD ARG197/024, denominado “Emergencia Ambiental, Hidrocarburos, Compensación y Desarrollo Sustentable en la Provincia del Neuquén”.

El informe final de este estudio abarca aspectos descriptivos, normativos y propositivos que pretenden contemplar la complejidad del tema abordado. Considerando como referencia temporal a la etapa vinculada con el proceso de privatización del sector, que parece coincidir con una mayor incidencia de daños ambientales debido a la desatención por parte de las empresas en las inversiones orientadas al desarrollo sustentable, se evalúan los daños (incluyendo el riesgo ambiental) resultantes de la actividad hidrocarburífera en el período en consideración (1991–97).

Junto con la valorización del pasivo ambiental se consideran otras deudas para con la sociedad en su conjunto (superficiarios y deuda fiscal). Se proponen perfiles productivos para el área seleccionada y las formas de financiación, un plan de manejo integral de los recursos naturales que posibilite la recuperación del área comprometida con adecuada rentabilidad para el período 1998–2004 y un conjunto de recomendaciones de diversa índole.

Los conceptos de daño y responsabilidad y las categorías a aplicar en cada caso desde la legislación vigente y un método de valorización de los recursos naturales configuran las bases para una posible negociación que atienda a la recomposición de las zonas afectadas por la actividad hidrocarburífera. Se determinan también las medidas de compensación de los daños y se propone, con finalidad instrumental, la constitución del Fondo de Compensación Ambiental.

Con el mismo objetivo, se han formulado proyectos atendiendo aspectos de contaminación ambiental por hidrocarburos. Mediante el Proyecto S-02-3016/2002 se propone la modificación de la Ley Nacional 17.319 de Hidrocarburos estableciendo que “en caso de constatarse la existencia de pozos abandonados de manera incorrecta o daños ambientales, provocados como consecuencia directa de estos, la Secretaría de Energía de la Nación identificará al titular legal y técnico responsable de la mitigación, reparación y reposición, a fin de restituir la zona a condiciones normales en un plazo máximo de 6 meses, contados desde la identificación del daño. El costo correspondiente a dichas tareas será solventado por el titular identificado, para el caso de que el mismo fuera un particular, o bien por el Estado nacional para el caso de que el daño se hubiera producido como consecuencia de la operación del área por parte de YPF Sociedad del Estado”, comprendiendo en éste último caso las antiguas cargas ambientales o pasivos ambientales.

Para su financiamiento, se prevé que “los costos que demanden las tareas establecidas en el artículo segundo, serán solventados con fondos provenientes de las regalías petroleras que perciba la Nación, de lo recaudado en concepto de canon y por fondos provenientes del presupuesto del organismo de aplicación nacional”.

Esta problemática fue motivo de debate y concertación entre las provincias y el representante de la Nación en el COFEMA, proponiéndose recomendaciones y tomando resoluciones, entre las que resaltan:

**Resolución N° 11/1997 (Derrames de petróleo en la cuenca del Río Colorado):** Considerando que el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado –COIRCO–, integrado por las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires, es el organismo de coordinación y búsqueda de consenso respecto a los usos de dicho recurso y que se requería la participación activa de todas las autoridades ambientales provinciales y nacionales respectivamente, se resolvió reafirmar la necesidad de

que los organismos provinciales medioambientales de Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires participen activamente en la toma de decisiones del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado COIRCO- en lo referente al ámbito de su competencia y comunicar a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, en su carácter de autoridad ambiental nacional, la preocupación del COFEMA frente a la falta de injerencia de dicha autoridad, en la Dirección de Cuencas Hídricas dependiente del Ministerio del Interior.

**Resolución 35/2000 (Inclusión en las normas a sancionar sobre actividad hidrocarburífera, un capítulo que establezca un régimen de protección ambiental):** Por reclamo de las provincias con actividad hidrocarburífera, que solicitaron se trate esta temática en el marco del COFEMA, se resolvió: poner de manifiesto la necesidad de incluir dentro de la norma a sancionar un capítulo que establezca un régimen de protección ambiental; solicitar que el proyecto de Régimen de Protección Ambiental sea tratado, discutido y consensuado en el marco del COFEMA, debiendo prevverse la vigencia de una normativa ambiental transitoria hasta la reglamentación de la nueva ley; designar a las Autoridades Ambientales Provinciales como Autoridad de Aplicación en lo que hace al Régimen de Protección Ambiental para la actividad hidrocarburífera; proponer que se legisle sobre los modos y las formas de saldar los pasivos ambientales generados por la actividad hidrocarburífera y encomendar a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental hacer las gestiones que correspondan para hacer efectiva la presente resolución.

**Resolución 72/2003 (Necesidad de implementar la Gestión Ambiental articulando acciones y competencias):** Considerando que en numerosas provincias la evaluación de impacto ambiental de las actividades mineras, hidrocarburíferas y eléctricas es competencia de las áreas de Minería y Energía y que la protección del ambiente debe ser considerada, gestionada y monitoreada integralmente, se resolvió recomendar a los gobiernos provinciales que sus máximas autoridades ambientales, sean las Autoridades de Aplicación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos, obras y actividades susceptibles de producir impacto ambiental.

## Anexo 2

### Casos provinciales<sup>30</sup>

#### Ciudad autónoma de Buenos Aires

##### 1. Aspectos generales

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina, se encuentra sobre el margen sur del Río de La Plata y limita al este con el Río de la Plata y al norte, sur y oeste con la provincia de Buenos Aires. La superficie de la ciudad es de exactamente 200 km<sup>2</sup>, lo que representa el 0,0072 por ciento de la superficie total del país.

A partir de los años 30, la ciudad comenzó a ubicarse como núcleo principal de un **área metropolitana** que comprende asimismo 19 partidos de la Provincia de Buenos Aires, con una población actual de casi 11 millones de habitantes de los cuales sólo 3 millones viven en la ciudad de Buenos Aires pero muchos de los cuales tienen su centro económico en ésta. Con el paso del tiempo, la ciudad fue asumiendo diferentes roles, que se constituirían luego en una suma de “funciones” en un mismo territorio: ciudad “puerto”, sede de autoridades nacionales y, más recientemente ciudad agro exportadora.

El Producto Bruto Geográfico de la Ciudad de Buenos Aires alcanzó en el año 2000 a 65.452,0 miles de millones de pesos, con una participación del 1,3% para el sector primario, 17,5% para el sector secundario y 81,2% para el terciario. Es importante notar que, dentro del sector secundario, las principales manufactureras provienen de las industrias químicas, textiles, del cuero y metal-mecánicas, todas actividades con grandes impactos ambientales.

El avance en los últimos tiempos de los sectores de servicios informáticos, financieros, seguros, agencias de viajes y de comunicaciones a la ciudad cada vez más especializada en un actividades de las nuevas tecnologías. Al concentrar los sectores más dinámicos de la economía, a diferencia de muchas provincias basadas todavía en algunas ramas industriales y en las actividades agropecuarias, la ciudad refleja pagos de salarios muchos más altos que en el resto del país.

##### 2. Aspectos ambientales

El Gran Buenos Aires ha experimentado un gran proceso territorial, lo que ha llevado a una gran preocupación en la temática relativa al agua, ya que la relación de la población con el recurso varía en sentido contrario. Esto se debe a que no sólo crece la población sino que también crece el consumo de agua por habitante debido al cambio de las costumbres sociales. Por otra parte, la infraestructura destinada a desagües cloacales comienza a vislumbrarse como insuficiente para cubrir las necesidades de la población de Buenos Aires.

Un diagnóstico del área ambiental de la Ciudad de Buenos Aires permite detectar una serie de carencias, falencias e insuficiencias desde el punto de vista ambiental reflejadas en los siguientes problemas:

- Inundaciones.
- Desajustes entre demanda y oferta de áreas verdes.
- Contaminación sonora.
- Contaminación del aire.
- Residuos sólidos domiciliarios, patogénicos y peligrosos.

---

<sup>30</sup> Para la elaboración de estos anexos se contó con la colaboración de Iván Iturralde y de María Victoria Sarjanovich, quienes prepararon Informes especiales vinculados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones y Salta.

- Contaminación de cuencas hídricas.
- Desajustes entre demandas y ofertas ofrecidas por red.

Se están dando, sin embargo, ciertos desarrollos comunes a otras grandes ciudades latinoamericanas y del mundo que experimentan crecimiento rápido de la población por migraciones hacia zonas urbanas, a saber:

- Mayor porcentaje de tratamiento de efluentes cloacales.
- Mayor conciencia pública acerca de los temas ambientales y de los impactos ambientales.
- Fortalecimiento de las regulaciones ambientales.
- Tendencia al tratamiento de los efluentes líquidos industriales, en forma previa a su descarga al sistema de colección cloacal.
- Privatización de la provisión de agua potable y del sistema tratamiento de efluentes cloacales.
- Tendencia a implementar sistemas de gestión de cuenca.
- Mayor grado de participación de los actores sociales.

Lo permite sostener que, a pesar de los desajustes ambientales, existe una preocupación creciente sobre este asunto.

Desde 1999, y en virtud de un convenio entre la Secretaría de Transportes y el Gobierno de la Ciudad, ambas instituciones se adhirieron a la Iniciativa de Aire Limpio de Ciudades Latinoamericanas, en virtud de la cual se está instalando en la Ciudad la Primera Red de Monitoreo Automático de la Calidad del Aire y del Nivel de Ruido financiada por el Banco Mundial.

### *2.1 Inundaciones*

Desde la segunda mitad del siglo XX las diversas construcciones de la ciudad, así como el crecimiento edilicio en los partidos del área metropolitana, se desarrollaron ignorando el hecho de que Buenos Aires estaba localizada en una región inundable; ello obligó, frente a situaciones de catástrofes naturales, a recurrir a soluciones parciales o a paliativos de la emergencia subsistiendo sin embargo la problemática preexistente relativa al propio ordenamiento territorial (incluyendo manejo del agua) de la Ciudad de Buenos Aires.

### *2.2 Contaminación sonora*

Proviene de fuentes móviles y fijas: construcción de edificios, reparaciones de calles y de pavimento y de las prácticas de conducción de automotores. Se agrava por normativas desactualizadas, escasez de controles y de programas de educación ambiental y entre los problemas que ocasionan altos niveles de ruido se cuentan la fatiga, pérdidas de sensibilidad auditiva, irritabilidad y alteraciones hormonales.

### *2.3 Contaminación del aire*

Reconoce orígenes similares a los de la contaminación sonora, siendo los siguiente cinco los contaminantes mayores de la atmósfera: monóxido de carbono, óxidos de nitrógenos, dióxido de azufre, ozono y partículas en suspensión. A pesar que la ciudad no está en una situación crítica, existen mediciones que demuestran que en determinadas zonas y épocas del año la contaminación atmosférica es alta. Los principales efectos negativos de estos contaminantes son:

- Interfieren en el desarrollo nervioso de la infancia.
- Afectan el sistema respiratorio.
- Producen derivaciones cancerosas.
- Causan trastornos bronco pulmonares.

Al consenso sobre la responsabilidad casi exclusiva de las fuentes móviles en la contaminación atmosférica se le deben agregar las siguientes situaciones no resueltas:

- Deficiente estado de motores de vehículos viejos y unidades del transporte colectivo mal mantenidas.
- Escaso cumplimiento de la normativa sobre emisión gaseosas, agravado por falta de control físico permanente.
- Exceso de circulación de vehículos automotores, lo que causa saturación de las vías y mayores emisiones.
- Desactualización de normativas con respecto a estándares internacionales.
- Falta de promoción y desincentivos para utilización de tecnologías menos contaminantes.

Una situación preocupante es además la contaminación de la atmósfera en el sistema de transporte público de subterráneos, tanto la de carácter térmico (más fácilmente percibida por los usuarios) como la que resulta de un posible elevador tenor de dióxido de carbono, proveniente de la misma respiración de los pasajeros y que resultaría en menor oxigenación de quienes trabajan permanentemente en los túneles.

#### 2.4 *Residuos urbanos comunes*

El gobierno de la ciudad es responsable del barrido de aceras y de la limpieza de sumideros, aunque gran parte del servicio de higiene urbana está en manos privadas bajo el sistema de concesión. Sin embargo, los problemas derivados de los residuos sólidos aumentaron en la última década, a pesar de los esfuerzos de recolección y la normativa específica, fundamentalmente por:

- Aumento en el volumen de embalajes en puestos de venta al público.
- La generalización del uso de envases descartables.
- La caída de la rentabilidad del reciclado en la mayoría de los componentes.
- La ausencia de políticas en cuanto a la disminución de la generación y a la promoción del reuso y el reciclado.
- La no-exigencia a los generadores de cumplir con la normativa, infrecuencia en el cobro de las multas y dificultades para identificar a los infractores.
- Falta de incentivos para el cumplimiento de las normas.
- Información deficiente en cuanto al manejo domiciliario de residuos.
- Intensificación e impunidad del denominado ‘cirujeo’.

#### 2.5 *Residuos peligrosos y especiales*

Los residuos peligrosos y especiales provienen fundamentalmente de industrias y hospitales. La Ley Nacional 24.051 cubre una parte de la gestión de estos residuos y, como se verá más adelante, la Ley 123 de evaluación de impacto ambiental de la ciudad se ocupa de su problemática.

No obstante las restricciones a la instalación –en el área central de la ciudad– de establecimientos industriales que generen impactos ambientales incompatibles con el carácter residencial, existen sin embargo numerosos establecimientos pequeños que manipulan sustancias peligrosas, cuya acumulación puede generar riesgo ambiental: estaciones de servicios para automotores, tintorerías, pinturerías, comercios dedicados a la venta de solventes y productos químicos fraccionados, droguerías, etc. Agrava lo planteado cierto manejo clandestino de los residuos por parte de los establecimientos y el hecho de que no existan plantas específicas para su tratamiento.

#### 2.6 *Sustancias peligrosas*

La cercanía del puerto y de los depósitos de combustibles, sustancias peligrosas e inflamables de algunas empresas representan riesgos ambientales potencialmente serios y de difícil reversibilidad, en caso de la ocurrencia de siniestros. En este sentido, han existido diversas situaciones de alerta roja generalmente originadas con la ignición del combustible que flota por sobre el Riachuelo, provocando además olores irritantes de distintos tipos.

### 3. Marco normativo constitucional y legal

#### 3.1 Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires

Sancionada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (el 10 de octubre de 1996), los aspectos ambientales han sido tratados en diversos artículos:

- El Río de la Plata y el Riachuelo constituyen (en el área de su jurisdicción) bienes de su dominio público. La ciudad tiene derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales, sin causar perjuicio sensible a los demás corribereños y sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan los demás corribereños.
- El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.
- Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer.
- La ciudad es territorio no nuclear y se prohíbe la producción de energía nucleoelectrica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radiactivos.
- Toda persona tiene derecho a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.
- La ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano (integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural) que contemple su inserción en el área metropolitana y con el fin de promover:
  - La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.
  - La preservación y restauración de la calidad visual y sonora.
  - La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza–Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos.
  - La calidad atmosférica.
  - La regulación de la producción y el manejo de tecnologías, métodos, sustancias, residuos y desechos que comporten riesgos, minimizando volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos.
- La ciudad prohíbe el ingreso de residuos peligrosos a su jurisdicción con el fin de asegurar la calidad ambiental.
- La ciudad tendrá un plan urbano ambiental, que se elaborará con participación de las entidades académicas, profesionales y comunitarias.
- Es obligatoria la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

#### 3.2 Normativa principal de la gestión ambiental en la ciudad de Buenos Aires

##### 3.2.1 Ley N° 123 (modificada por Ley N° 452)

Sancionada el 10 de diciembre de 1998, esta ley denominada de **Impacto Ambiental** fijó el procedimiento técnico administrativo para la evaluaciones del impacto ambiental establecidas por la Constitución de la ciudad y destinadas –entre otros fines– a garantizar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, proteger la fauna y flora urbanas no perjudiciales, racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat, lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad ambientales consagrados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La norma definió posteriormente a la evaluación del impacto ambiental como el procedimiento técnico–administrativo destinado a identificar e interpretar, prevenir o recomponer los efectos de corto,

mediano y largo plazo que actividades, proyectos, programas o emprendimientos públicos o privados, pueden causar al ambiente. Los efectos a que se hace mención son los positivos o negativos sobre el ambiente resultado, directa o indirectamente, de acciones antrópicas que puedan afectar la salud y la calidad de vida, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales.

La evaluación de impacto ambiental es necesaria para todo proyecto de construcción, ampliación, modificación, demolición, instalación, o cualquier actividad que pudiese producir un efecto relevante sobre el medio ambiente, entre los que se destacan:

- Las autopistas, autovías y líneas de ferrocarril y subterráneas y sus estaciones.
- Los puertos comerciales y deportivos y los sistemas de recepción, manejo o control de los desechos de los barcos.
- Los aeropuertos y helipuertos.
- Las centrales de producción de energía eléctrica y sus redes de transporte.
- Los depósitos y expendedores de petróleo y derivados y las estaciones de servicio de expendio de combustibles líquidos o gaseosos y fraccionadoras de gas envasado.
- Las plantas siderúrgicas, elaboradoras o fraccionadoras de productos químicos, depósitos y molinos de cereales, parques industriales, incluidos los proyectos de infraestructura y fábricas de cemento, cal, yeso y hormigón.

No serán permitidas, o serán clausuradas o suspendidas las actividades que no cuenten con la declaración de impacto ambiental o que no cumplan con sus exigencias, seguimientos y controles. Se creó la Comisión Interfuncional de Habilitación Ambiental y un Consejo Asesor Permanente, la primera para coordinar criterios y procedimientos y evitar duplicaciones o superposiciones administrativas y el segundo para realizar tareas de consultoría sobre aspectos ambientales. Finalmente, la Ley creó el Registro de Evaluación Ambiental con información sobre aspectos de la evaluación ambiental y nómina de consultores y profesionales en auditoría y estudios ambientales e infractores.

### **3.2.2 Ley N° 154**

Sancionada el 18 de febrero de 1999, su objeto fue regular la generación, manipulación, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de todos los residuos patogénicos provenientes de aquellas actividades vinculadas a la atención de la salud humana y animal.

La Ley definió a los residuos patogénicos como aquellos desechos o elementos, materiales en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso que presumiblemente presentaren o pudieren presentar características de infecciosidad, toxicidad o actividad biológica y que pudieren afectar directa o indirectamente a los seres vivos por medio de la contaminación del suelo, del agua o de la atmósfera, como por ejemplo:

- Restos de sangre y sus derivados.
- Restos, cuerpos y excremento de animales de experimentación biomédica, algodones, gasas, vendas usadas, jeringas, objetos cortantes o punzantes, materiales descartables y otros elementos que hayan estado en contacto con agentes patogénicos y que no se esterilicen.

Los residuos domiciliarios o radiactivos no son materia de esta ley.

Con el fin de disponer la eliminación de su condición patogénica de los residuos, garantizando la menor incidencia de impacto y riesgo ambiental, la ley obliga a los generadores, transportistas y operadores a proporcionar a su personal cursos de capacitación sobre riesgos y precauciones en el manejo y transporte de residuos patogénicos, exámenes preocupacionales y médicos periódicos y equipo para protección personal.

La Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como autoridad de aplicación de la Ley, es la encargada de hacer cumplir a los

generadores, transportistas y operadores de residuos patogénicos lo establecido en la presente ley y sancionar los incumplimientos. Entre otras tareas, tiene a su cargo:

- Diseñar y coordinar la política de gestión de los residuos desde su generación hasta su disposición final, incluido los efluentes derivados de los tratamientos efectuados, como también el seguimiento estadístico de dicha gestión.
- Crear un registro donde para el seguimiento estadístico de la gestión integral de los residuos patogénicos.
- Elaborar un Manual de Gestión de Residuos patogénicos.

Los generadores, transportistas y operadores de residuos patogénicos deberán inscribirse en el registro creado a ese efecto y recibirán un Certificado de Aptitud Ambiental que los permitirá llevar a cabo sus actividades. Las sanciones por violaciones a lo prescripto en la Ley incluye apercibimientos, multas y suspensión de la inscripción en el registro.

### **3.2.3 Ley N° 760**

Sancionada el 4 de abril de 2002, prohibió la producción y comercialización de las sustancias denominadas genéricamente PCB y de productos y equipo que la contengan. Las sustancias prohibidas, a ser eliminadas o reemplazadas, son las denominadas bifenilos policlorados, trifenilos policlorados, bifenilos polibromurados y sus derivados, denominados PCBs, las cuales deben ser eliminados o reemplazados. Si en el proceso de eliminación o reemplazo de las sustancias se generaran residuos, los mismos deberán ser tratados como residuos peligrosos de acuerdo con la legislación vigente.

En línea con la Ley nacional N° 25.670 de presupuesto mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs, esta ley persigue:

- Fiscalizar las operaciones asociadas a los PCBs.
- La descontaminar o eliminar aparatos que contengan PCBs.
- Eliminar los PCBs usados.
- Prohibir el ingreso al país de PCBs.
- Prohibir la producción y comercialización de PCBs.

La norma exige a los proveedores de PCBs contratar un seguro de responsabilidad civil, una caución, constituir un autoseguro, un fondo de reparación u otra garantía equivalente para asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales y dar cobertura a los riesgos a la salud que su actividad pudiera causar a la población.

Dispone además que antes del año 2010 todos los aparatos que contengan PCBs, y que su poseedor quiera mantener en operación, deberán ser descontaminados a su exclusivo cargo. Para el caso de escapes, fugas o pérdidas de PCBs en cualquier equipo, el proveedor deberá instrumentar medidas correctivas y preventivas para reparar el daño ocasionado, disminuir los riesgos hacia las personas y el medio ambiente y evitar repeticiones del accidente.

Además de las medidas correctivas, la ley dispone las sanciones a las infracciones, que podrán ser acumulativas y consistentes en:

- Apercibimientos.
- Multas.
- Inhabilitación por tiempo determinado.
- Clausura.

Los montos recaudados por multas conformarán un fondo destinado exclusivamente a la restauración y protección ambiental en cada una de las jurisdicciones.

## Provincia de Córdoba

### 1. Aspectos generales

La provincia de Córdoba está ubicada geográficamente en el centro de la República Argentina, limitando con Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, San Luis, La Pampa, Santa Fe y Buenos Aires. Su excepcional localización la transforma en un importante cruce de rutas y centro de atracción económico, político y cultural.<sup>31</sup>

La provincia tiene una extensión de 165.321 km<sup>2</sup> y representa el 6% de la superficie continental del país. Según cifras del Censo de Población del año 2001, Córdoba cuenta con 3.052.747 habitantes (8,5% del total) y con una densidad poblacional de 18,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

El Producto Bruto Geográfico de la Provincia alcanza (según cifras de 2003) a 28,6 mil millones de pesos, mientras que el correspondiente valor *per capita* trepó a aproximadamente 9.371 pesos.<sup>32</sup> El análisis de las cuentas provinciales muestra que el 63,8 % de su producto está generado por el sector servicios y el 36,2% por los sectores productores de bienes, energía y construcción.

Entre el 15% y 20% de su Producto Bruto Geográfico es generado por la industria manufacturera, siendo automotores, agroindustria (industria aceitera), maquinaria agrícola y máquinas herramientas las principales actividades desarrolladas.

Dentro de los servicios, turismo es uno de los sectores más representativos y cuyo desarrollo se basa fundamentalmente en el atractivo que la ciudad Capital y la provincia ofrecen (en términos de patrimonio de las iglesias y estancias jesuíticas),<sup>33</sup> junto con la zona serrana que ocupa alrededor del 30% de la superficie provincial.

### 2. Marco ambiental constitucional y legal

#### 2.1 Constitución de la Provincia de Córdoba

La provincia le ha dado un rango constitucional al tema ambiental, al fijar en su artículo 11 que el Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales.

Más adelante, el texto constitucional provincial desarrolla en su artículo 66 las garantías hacia las personas, al establecer que todos tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano, incluyendo el de poder vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud. El derecho de los habitantes se extiende a que el Estado Provincial conserve los recursos naturales y culturales y los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos y la preservación de la flora y de la fauna.

Se identifica al agua, el suelo y el aire como elementos vitales para la persona, razón por la cual requieren de especial protección en la provincia. Finalmente, se declara que el Estado Provincial protege al medio ambiente y preserva los recursos naturales disponiendo su adecuado uso y explotación. Ello incluye además resguardar el equilibrio del sistema ecológico sin discriminación de individuos o regiones.

El cumplimiento de los derechos y garantías otorgados a los habitantes de la Provincia requiere que la Provincia dicte normas que aseguren el principio de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de los recursos.

---

<sup>31</sup> La Universidad Nacional de Córdoba, ubicada en la ciudad Capital, fue creada en 1613 y es la tercera en América en cuanto a antigüedad; cuenta actualmente con aproximadamente 85.000 alumnos. La provincia cuenta además con otras 6 universidades públicas y privadas.

<sup>32</sup> Alrededor de 3.214 dólares.

<sup>33</sup> Las Estancias y Templos Jesuíticos fueron declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Esto indica a su vez uno de los intereses ambientales de prioridad para la provincia: la protección y conservación de su patrimonio histórico-cultural.

Asimismo, se requiere compatibilizar la programación física, económica y social de la Provincia con miras a la preservación y mejoramiento del ambiente, al tiempo que dichas normas deben asegurar la asignación prioritaria de medios suficientes para elevar la calidad de vida de los asentamientos urbanos.

## 2.2 Normativa legal de la gestión ambiental

### 2.2.1 Ley 7.343 - Preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente

Esta norma, sancionada el 29 de agosto de 1985 y posteriormente reglamentada por el decreto 2131/00, cuyos objetivos son la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y lograr y mantener una óptima calidad de vida en la Provincia, declara de interés provincial a los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales que mantienen –o contribuyen a mantener– la organización ecológica más conveniente para el desarrollo de la cultura, la ciencia, la tecnología, el bienestar de la comunidad y la permanencia de la especie humana sobre la tierra, en armonía con el ambiente.

La Ley 7.343, y sus modificatorias y decretos vinculados, incluye el tratamiento de materias de innegable impacto y relación con la política ambiental en la provincia de Córdoba, entre los que se destacan los siguientes:

- Dispone criterios para proteger y mejorar las condiciones ecológicas y la calidad de los recursos hídricos provinciales.
- Prohíbe el vuelco, descarga o inyección de efluentes contaminantes a las masas superficiales y subterráneas de agua, más allá de los valores permitidos o si alteran las normas de calidad de la masa hídrica. Igual temperamento sigue respecto de vuelco, descarga o inyección de efluentes contaminantes en el suelo o solados públicos.
- Establece criterios para el ordenamiento territorial y la regulación de los usos de la tierra y para proteger la calidad de los suelos provinciales.
- Fija que la autoridad de aplicación elaborará las normas de calidad de las distintas masas de aire y las normas de emisión de efluentes a ser eliminados a la atmósfera. La autoridad de aplicación regulará además la producción, fraccionamiento, transporte, distribución, almacenamiento y utilización de productos, compuestos o sustancias peligrosas que pudieren degradar las masas atmosféricas.
- Prohíbe desarrollar actividades u obras que degraden, o puedan degradar a los individuos y poblaciones de la flora y de la fauna. Prohíbe además toda acción u obra que implique la introducción, tenencia o destrucción de individuos o poblaciones de especies vegetales y animales declaradas en peligro de extinción por los organismos competentes.

La norma dispone la obligatoriedad de que las personas responsables de los proyectos u obras que sean susceptibles de causar impactos o efectos de tipo ambiental o ecológico cuenten, previo a la ejecución de las mismas, con la Licencia Ambiental que acredite concordancia de los resultados de los estudios de Impacto Ambiental con lo previsto en la Ley 7.343. Esta licencia será otorgada por la Agencia Córdoba Ambiente o por el Municipio en el cual se ejecute la obra.

Los anexos I, II y III de la norma incluyen respectivamente los proyectos obligatoriamente sujetos a la presentación de estudios de Impacto Ambiental, los proyectos u obras sujetos a la obligación de Aviso de Proyecto (y condicionalmente al estudio de Impacto Ambiental) y las instrucciones para confeccionar el resumen de obra u acción propuesta (a incluir en el Aviso de Proyecto).

Esta norma, posteriormente modificada por la Ley 8.853, incluye un conjunto ordenado y sistemático de disposiciones referidas al uso del agua y a la defensa contra sus efectos nocivos, incluyendo principios generales que permitan solucionar adecuadamente las situaciones que puedan plantearse. La Ley dispone que la Dirección de Aguas y Saneamiento de la Provincia será la autoridad de aplicación de la misma.

Vinculado a esta Ley, el decreto 529/94 establece el Marco Regulador para la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en la Provincia, con el fin de brindar lineamientos generales para la prestación y control de los mismos.

### **2.2.2 Ley N° 8.973 de Residuos Peligrosos y Decreto Reglamentario 2.149/03**

La Provincia adhiere, mediante esta norma, a la Ley Nacional 24.051 sobre Residuos Peligrosos y a sus anexos, reglamentando posteriormente esta adhesión por vía del Decreto Reglamentario 2.149/03 que, entre otros puntos dispone la creación en el ámbito de la Dirección de Ambiente de la Unidad de coordinación de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos.

El Decreto Reglamentario mencionado reproduce prácticamente las disposiciones de la Ley 24.051 y declara que las actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, que se desarrollen en el territorio provincial, quedarán sujetos a las disposiciones previstas en la Ley nacional sobre la materia, y la correspondiente ley por la cual la provincia se adhiere a la misma y las existentes sobre la materia.<sup>34</sup>

Considera asimismo residuos peligrosos a las sustancias que así define la Ley 24.051, incluyendo las categorías, características y operaciones enunciadas por ésta en sus anexos I, II y III.

Dispone asimismo la creación de un Registro Provincial de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos y reglamenta la entrega y contenido del Certificado Ambiental que acredita la aprobación del sistema de transporte, tratamiento y disposición de residuos peligrosos por los operadores.

Finalmente, es interesante mencionar que el decreto reglamentario fija la Tasa de Evaluación y Fiscalización que deberán abonar los generadores de residuos, la que estará compuesta de un monto fijo (en función a la categoría de los generadores) y de una parte variable (aplicable en función de la cantidad de residuos peligrosos que se generen).

### **2.2.3 Ley 8.855 – Promoción de Inversiones Forestales**

Mediante esta norma, la Provincia se adhiere a la Ley Nacional 25.080 (Promoción de Inversiones en emprendimientos forestales y en ampliación de bosques) disponiendo la obligatoriedad, para acceder al Régimen, de la realización de estudios de Impacto Ambiental y de la adopción de medidas que garanticen la máxima protección forestal.

### **2.2.4 Ley 5.589 – Código de Aguas**

Esta norma, posteriormente modificada por la Ley 8.853, incluye un conjunto ordenado y sistemático de disposiciones referidas al uso del agua y a la defensa contra sus efectos nocivos, incluyendo principios generales que permitan solucionar adecuadamente las situaciones que puedan plantearse. La Ley dispone que la Dirección de Aguas y Saneamiento de la Provincia será la autoridad de aplicación de la misma.

### **2.2.5 Ley 6628 – Conservación de Suelos**

Esta norma declara la adhesión provincial a la Ley Nacional 22.428 sobre Fomento a la Conservación de los Suelos.

### **2.2.6 Otras Leyes**

La provincia cuenta además, en su normativa legal, con diversas leyes que tratan de alguna manera de proteger y conservar el ambiente y evitar daños ambientales y ecológicos de magnitud. Se mencionan por ejemplo la Ley 6.629 y sus modificatorias, que regula el uso de agroquímicos en la producción agrícola priorizando la protección de la salud humana y la conservación de los recursos naturales renovables.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, la Ley Provincial 7.343 y su Decreto Reglamentario 2.131/00.

Se inscribe en esta misma línea la Ley 8.264, que dispone la obligatoriedad de instalar baños químicos o cisternas en embarcaciones, clubes o embarcaderos que se ubiquen dentro de los límites de la línea de ribera de ríos y espejos de agua. Prohíbe además arrojar a estos espejos, sustancias orgánicas o inorgánicas que provengan del consumo, higiene o alimentación de las personas de a bordo, como tampoco de combustibles, lubricantes o productos usados para el mantenimiento o limpieza de las embarcaciones.

La Ley 8.167 tiene la finalidad de proteger el aire y su composición, detallando los contaminantes y sus valores máximos permitidos, según la actividad realizada. Se refiere también a las fuentes móviles de contaminación.

Más recientemente, en diciembre de 2003, la Ley 9.147 dispuso la creación del Fondo para la Prevención y Lucha contra el Fuego, destinado solventar programas y acciones de difusión, educación y prevención de incendios forestales y de campos y a la adquisición de aviones hidrantes y equipamientos para la lucha contra el fuego. Este fondo se integra fundamentalmente con un tributo de asignación específica denominado aporte para la prevención y lucha contra el fuego, que se incluye en la facturación mensual por el consumo de energía eléctrica en todo el territorio de la provincia de Córdoba con valores (según consumo) \$ 0,50; \$ 2,00; \$ 3,00 o \$ 50,00 por usuario respectivamente.

### **3. Estructura institucional ambiental**

La AGENCIA CORDOBA AMBIENTE es un nuevo modelo de estructura autónoma y autárquica para la gestión ambiental, desarrollado en el contexto de la modernización del Estado Provincial; tanto sus autoridades como su presupuesto son respectivamente designadas y aprobado por Ley de la Legislatura provincial, modalidad que intenta dotar de mayor transparencia al gasto público ambiental y de aumentar la eficiencia administrativa de esta gestión

La Agencia, conformada en base a principios de organización funcional y no sectorial, tiene el objetivo de elaborar e implementar la política y gestión ambiental de manera participativa, con la idea de generar en la Provincia de Córdoba procesos de desarrollo sustentable.

La Agencia actúa sobre la base Coordinaciones que se ocupan de las siguientes funciones:

- Coordinación legal y técnica.
- Coordinación de auditorías ambientales.
- Coordinación de evaluación de impacto ambiental.
- Coordinación de recursos naturales.
- Coordinación de registros industriales y peligrosos.
- Coordinación de áreas protegidas.
- Coordinación de emergencias ambientales y manejo del fuego.

## Provincia de Misiones

### 1. Aspectos generales y económicos

La provincia de Misiones tiene una superficie de 29.801 km<sup>2</sup>, aproximadamente el 0,8% del total nacional y más del 80% de sus límites son internacionales: limita al norte y al este con la República Federativa del Brasil y al oeste con la República del Paraguay.

Según datos provisorios del Censo Nacional del año 2001, su población alcanzaba a 963.869 habitantes, o al 2,7% del total nacional, con una densidad de población de 32,3 por kilómetro cuadrado.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Misiones es aproximadamente el 1,3% del PBI nacional. Dentro del PBG provincial, la actividad terciaria es la más significativa, representando alrededor del 69% del total; le sigue en importancia el sector secundario, 22%, ligado principalmente a la transformación de los productos primarios producidos en la provincia. El sector primario, con una participación del orden del 9%, se sustenta en la producción agrícola y la silvicultura.

### 2. Principales actividades económicas

La estructura productiva se asienta fundamentalmente en la industrialización de los productos primarios provinciales, tales como los aserraderos, la industria celulósica-papelera, la preparación de yerba mate, tabaco y té. La **actividad forestal** se basa principalmente en la explotación del bosque implantado.

La riqueza forestal constituye uno de los principales recursos de la provincia, no sólo alberga a aproximadamente al 36% de los recursos forestales del país, sino también por las condiciones naturales que presenta y que permiten un crecimiento más rápido de los árboles con relación al resto del territorio. Las plantaciones forestales proveen el 90% de la extracción de rollizos, destinados principalmente a la producción de madera aserrada y –en volúmenes menores– a las pastas celulósicas. La producción de madera terciada es importante en el contexto nacional, pero poco significativa como destino de los rollizos.

Luego de la crisis económica y de la devaluación del peso, en 2002, se produjo una fuerte disminución en la realización de nuevas forestaciones; dicha caída en el ritmo de plantaciones se debió tanto a la inestabilidad jurídico-económica como a los atrasos en la devolución del subsidio forestal establecido por ley nacional.

La **agricultura** está fuertemente orientada a la producción de cultivos industriales tales como la yerba mate, el té y el tabaco. Misiones es la principal provincia productora de yerba mate, aportando el 90% de la producción y el total de las exportaciones del país; las ventas externas de yerba mate representan alrededor del 15% de la producción y su principal destino es Oriente (principalmente Siria).

La provincia cuenta además 41.000 hectáreas de cultivo de té, que representan aproximadamente el 95% del área plantada en el país. Este es un cultivo netamente orientado al mercado externo y más del 90% de la producción se exporta a granel principalmente a Estados Unidos, Chile, Rusia, Inglaterra y Alemania e inclusive con la devaluación del peso las perspectivas de exportación para el sector tealero han mejorado.

La producción tabacalera tiene una destacada importancia en el conjunto de la actividad agrícola provincial, aunque la estructura productiva tabacalera se caracteriza por el predominio del minifundio. Misiones es la principal exportadora de tabaco Burley, fundamentalmente a mercados como Estados Unidos, Países Bajos y Alemania.

La provincia se encuentra además en un importante proceso de reconversión de la producción de cítricos, incluyendo un programa de sustitución de tabaco por cítricos y otro, destinado a reemplazar viejas plantaciones cítricas por actividades de forestación. Según el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA), el cultivo de cítricos es conveniente para la provincia por distintos

- Ayuda al mantenimiento del medio ambiente.
- Es de alta intensidad de mano de obra (20 a 1 con relación a la forestación).
- Posibilita producir durante todo el año y e instalarse con éxito en los yerbales viejos.

El turismo juega un rol importante en la provincia, concentrándose la actividad casi exclusivamente en las **Cataratas del Iguazú**, que es el segundo centro de captación de turistas extranjeros del país, después de Buenos Aires. La porción suroeste de Misiones es la menos explotada desde el punto de vista turístico. En esta zona se encuentra el Parque Provincial Moconá, creado en 1991 para preservar casi mil hectáreas de bosque nativo.

### **3. Marco ambiental constitucional y legal**

#### *3.1 Constitución de la Provincia de Misiones*

Si bien, y a diferencia de otras cartas magnas provinciales de Argentina, la Constitución misionera no tiene una referencia expresa a la conservación, defensa y protección del medioambiente y de la calidad de vida, declara inviolables los derechos y garantías definidos en la Constitución Nacional. El tema **medio ambiente** esta referido en relación a recursos naturales renovables cuando por ejemplo se declara:

- El bosque debe ser protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su mejor aprovechamiento social con la obligación de reforestarlo (art. 56).
- Se dictarán leyes especiales con los siguientes fines:
  - conservación y mejoramiento de los suelos, de la flora y de la fauna.

#### *3.2 Normativa legal de la gestión ambiental*

##### **3.2.1 Ley N° 3.079 de Impacto Ambiental**

La Ley de Responsabilidades y Criterios para la Evaluación de Impacto Ambiental, sancionada el 12 de noviembre de 1993, tiene como objetivos prevenir las conductas que producen efectos degradativos en el ambiente dentro del territorio de la provincia y de establecer definiciones, responsabilidades, criterios básicos y directrices generales para el uso e implementación de la evaluación del impacto ambiental como uno de los instrumentos de la política provincial sobre medio ambiente.

Esta Ley considera impacto ambiental a cualquier alteración de la propiedad física, química y biológica del medio ambiente, causado por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que, directa o indirectamente, afecten:

- La salud, la seguridad o el bienestar de la población.
- Las actividades sociales y económicas.
- El medio ambiente.
- Las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente.
- La calidad de los recursos ambientales.

Algunas de las actividades sujetas a la presente Ley son la construcción de rutas, terminales de minería, petróleo y productos químicos, oleoductos, gasoductos, líneas de transmisión de energía eléctrica, obras hidráulicas, extracción de combustibles fósiles y de minerales o proyectos agropecuarios que afecten superficies de tierras.

Se determina además que las actividades deben presentar un estudio de impacto ambiental antes de su desarrollo, el cual contará con:

- Diagnóstico ambiental del área de influencia del proyecto.

- Análisis e identificación de los impactos ambientales del proyecto determinando si los mismos son: positivos y negativos -benéficos y adversos- directos e indirectos inmediatos, a mediano y largo plazo, temporarios y permanentes.
- Definición de las medidas mitigadoras de los impactos ambientales negativos.

El incumplimiento de la Ley se sancionará con:

- a. Suspensión total o parcial de la licencia o autorización otorgada, pudiendo el organismo de aplicación establecer plazos y condiciones para la corrección de los problemas y deficiencias determinadas.
- b. Caducidad total o parcial de la licencia o autorización otorgada.
- c. Clausura total o parcial del establecimiento.
- d. El decomiso de los materiales o productos que degraden el ambiente.

Las recaudaciones provenientes de la aplicación de ley, y las ayudas que se reciban, pasarán a integrar el **Fondo de Fomento de Áreas Naturales** creado por Ley N° 2932 debiendo a su vez el Poder Ejecutivo determinar una partida del presupuesto con el fin de financiar las erogaciones que se produzcan por aplicación de esta norma.

### **3.2.2 Ley N° 2.932 de Áreas Naturales Protegidas**

La norma establece el Sistema de Areas Naturales Protegidas, declarando que la conservación de los ambientes naturales y sus recursos son de interés público, ya que constituyen un patrimonio natural de importancia socioeconómica. El Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables será el órgano ejecutor de la política provincial de áreas naturales protegidas.

Dispone además crear el **Fondo de Fomento de Áreas Naturales Protegidas**, el que se alimentará con los siguientes recursos: fondos Presupuesto General de la Provincia que se asignen anualmente a este fin, tasas, multas, comisos, indemnizaciones, permisos, montos de ayuda ecológica que provengan del Estado Nacional y organismos internacionales. Estos fondos se aplicarán a:

- a) La creación de nuevas áreas naturales protegidas.
- b) La promoción de actividades que concurren a asegurar la mejor difusión y conocimiento de las áreas naturales protegidas y de los principios técnicos de conservación de la naturaleza, tales como la realización de congresos, actividades educativas u otras que contribuyan a los fines indicados.
- c) La realización de cursos, estudios e investigaciones.
- d) El cumplimiento de toda otra actividad que deba realizar la autoridad de aplicación, de acuerdo a las funciones y atribuciones que se le asigne por esta Ley.
- e) La atención de erogaciones necesarias para preservar recursos naturales que puedan, en el futuro, integrar el sistema instituido por esta Ley o que pertenezcan al patrimonio natural de la Provincia.

### **3.2.3 Ley N° 854 del Régimen Legal de Bosques y Tierras Forestales**

La Ley, sancionada el 7 de septiembre de 1977, declara de interés público el uso óptimo de los bosques y tierras forestales, su defensa, enriquecimiento y ampliación, así como el fomento de los bosques de implantación y de la industria forestal y dispone la obligatoriedad de reforestar. La Ley tiene aplicación sobre bosques, tierras forestales, bosque nativo, bosque implantado, elaboración forestal y reservas forestales.

La norma dispone la creación, en el ámbito de la Dirección General de Bosques, de un Registro de Obrajeros y de Forestadores y Reforestadores, en donde se inscribirán todas las personas físicas y jurídicas que realicen este tipo de tareas.

Crea además un **Fondo Forestal Provincial** cuyos recursos se destinarán a los siguientes fines:

- a) Equipamiento y funcionamiento del Ministerio de ecología y recursos naturales renovables;
- b) Enseñanza, investigación y extensión forestales;
- c) Adquisición de bosques degradados, protectores, permanentes y tierras forestales;
- d) Obra de forestación para recuperación de áreas degradadas;

El Fondo Forestal Provincial otorgará además (con fondos del Poder Ejecutivo Provincial) créditos para la implantación de bosques que beneficien a pequeños y medianos productores, cuyos predios estén localizados en áreas de suelos degradados y en el área de frontera de la provincia.

La ley incluye finalmente las multas a aplicar, en caso de incumplimiento, incendios u otros actos que atenten contra los bosques y tierras forestales.

### 3.2.4 Ley N° 1.040 de Pesca

La Ley declara de interés público la protección, conservación, restauración y propagación de todas las especies de la fauna ictícola que temporal o permanentemente pueblan las aguas jurisdiccionales de la Provincia de Misiones, así como la defensa y conservación de las mismas, el mantenimiento de sus condiciones físicas, químicas y biológicas originales, tendiente a la conservación de la ictiofauna o cuanto sea compatible con el mayor bienestar de la comunidad.

El concepto de “aguas de uso público” se aplica a los ríos, arroyos y demás corrientes de agua que corren por cauces naturales, los lagos navegables y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general. Define a la “pesca” como todo acto de apropiación o aprehensión de peces, moluscos, crustáceos u otros organismos de la fauna acuática por cualquier sistema o medio.

Los actos de pesca ejercidos en aguas fluviales, lacustres, arroyos y riberas comprendidos dentro de la jurisdicción de la Provincia de Misiones, así como toda actividad destinada a la aprehensión y apropiación de peces, moluscos, crustáceos y organismos de la fauna acuática con fines comerciales, industriales, deportivos o de consumo propio y toda actividad relacionada con este recurso, que signifique una modificación de las condiciones naturales en que se desarrollan las especies ícticas, quedan alcanzadas por la presente ley.

### 3.2.5 Ley N° 2.899 - Prohibición de Almacenamiento, Tratamiento y Recuperación de Desechos Radiactivos y Peligrosos

Esta Ley, sancionada el 1 de noviembre de 1991 por la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, prohíbe la disposición, almacenamiento, tratamiento y recuperación de residuos radiactivos y residuos peligrosos, provenientes de terceros países o provincias dentro de la Provincia de Misiones.

La ley considera que **residuo peligroso** es aquella basura sólida o combinación de basuras sólidas incluidos detritos humanos, que por su cantidad, concentración o características físicas químicas o infecciosas, pudieran:

- i. Causar, o contribuir significativamente, el incremento de enfermedades irreversibles serias o irreversibles incapacitantes;
- ii. Plantear un peligro presente o potencial para la salud humana o el ambiente cuando es inadecuadamente tratada, almacenada, transportada, dispuesta o administrada.

### 3.2.6 Otras leyes

La provincia de Misiones dispone de otras de efectos leyes ambientales, además de las planteadas, como por ejemplo:

- Ley n° 1.247 prohíbe la elaboración, comercialización y uso de detergentes no biodegradables
- Ley n° 1.279 relativa a la fauna silvestre.
- Ley n° 1.838 de conservación de los recursos hídricos.
- Ley n° 2.380 de especies vegetales protegidas.
- Ley n° 2.980 de regulación y régimen del uso de agrotóxicos.
- Ley n° 3.018 ley de residuos domiciliarios.
- Ley n° 3.136 corredor verde de la provincia de Misiones.
- Ley n° 3.231 de conservación de los suelos de la provincia de Misiones.
- Ley n° 3.337 referente a la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y sus componentes. Ley de biodiversidad.

## 4. Estructura institucional ambiental

Merece destacarse que Misiones es, junto con Córdoba, las únicas provincias argentinas que le dieron un carácter institucional distintivo a la material ambiental; en el caso misionero, la provincia elevó el tema al rango ministerial mediante la creación del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo con la funciones principales de:

- Proteger al medio ambiente y a las especies naturales y mejorando, cuando corresponda, su productividad.
- Proteger los ecosistemas y hábitat terrestres y acuáticos.
- Proteger y garantizar la subsistencia de los ecosistemas que contengan cursos de agua y minimizar la erosión de los suelos.
- Garantizar la diversidad biológica, genética y los procesos ecológicos y evolutivos naturales.
- Conservar el patrimonio natural, cultural, arqueológico y paleontológico.

El Ministerio lleva adelante su tarea a través de las Subsecretarías de Ecología y de Bosques y Forestación y con el apoyo de la Unidad Especial de Gestión Corredor Verde, creada en 1999 por Ley 3.631 con el fin de asegurar la conectividad de la masa boscosa (1.110.000 hectáreas) tanto de tierras privadas como de parques provinciales.

El Ministerio es también autoridad competente en materia de incendios forestales, cuyo manejo realiza por medio del Plan Provincial de Manejo de Fuego, en el que participan entidades gubernamentales del orden municipal, provincial y nacional, consorcios forestales privados y asociaciones de bomberos voluntarios.

Es finalmente autoridad de aplicación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 2.932/94 y lleva adelante el control forestal, en el marco de la Ley de Bosques N° 854, y la Ley de Bosques Protegidos N° 3.426.

## Provincia del Neuquén

### 1. Aspectos generales

La provincia del Neuquén ubicada en el zona sudoeste del país, limita al Oeste con la República de Chile y con las provincias de Mendoza, Río Negro y La Pampa al norte, este y sur respectivamente. Su superficie es de 94.078 kilómetros cuadrados, lo que representa el 3,4% de la superficie continental total del país.

Neuquén contaba, según el Censo Nacional del año 2001, con una población total de 471.825 habitantes y con una densidad poblacional de 5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Según datos del año 2001, el Producto Bruto Provincial alcanzó a unos 5.8 mil millones de pesos equivalente a 12.300 pesos *per capita*. Es importante destacar que Neuquén es la primera provincia argentina productora de petróleo y de gas, y el mismo lugar ocupa en cuanto a reservas conocidas de ambos hidrocarburos; ello se refleja en el Producto Bruto Geográfico en el que la minería (básicamente explotación de hidrocarburos) representa un porcentaje cercano al 81% del mismo. Tiene solamente relevancia porcentual, aparte de minería, la producción de Energía, que aporta el 7,9% del Producto Bruto Geográfico de la Provincia.

### 2. Marco constitucional y normativo

#### 2.1 Constitución de la Provincia del Neuquén

La importancia que los recursos naturales no renovables tienen para la provincia están recogidos en su Constitución la que, en su artículo 228, establece que el espacio aéreo, los yacimientos mineros y todo lo contenido en el subsuelo provincial pertenecen a su jurisdicción y dominio. Agrega el mismo artículo que las fuentes energéticas son de propiedad provincial exclusiva y no podrán ser enajenadas ni concedidas en explotación a personas, entidades o empresas que no sean organismos fiscales competentes.

El artículo siguiente establece que no podrán otorgarse concesiones para la explotación industrialización y comercialización de hidrocarburos y minerales nucleares, salvo a una entidad autárquica nacional, la que no podrá ceder ni transferir su contrato bajo riesgo de nulidad del mismo.<sup>35</sup>

El artículo 231 fija que la Legislatura provincial podrá disponer del aprovechamiento de yacimientos gasíferos aislados no conectados a gasoductos, como también de fuentes de energía hidráulica o yacimientos de combustibles sólidos de escasa importancia, mediante una ley especial en cada caso y por tiempo limitado.

Respecto de las regalías, el artículo 232 de la constitución provincial dispone que las utilidades provenientes de la explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, energía hidroeléctrica y otros minerales deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyan un beneficio permanente para la provincia y que favorezcan especialmente a la región en la que se encuentre localizada la respectiva industria extractiva, o a otras zonas con posibilidades especiales.

El artículo 233 dispone que los contratos actualmente vigentes para la explotación de petróleo y gas por compañías extranjeras en la provincia caducarán a su término y el 234 establece a su vez que se dictará una ley de fomento que contemple el impulso económico de la minería y la solución integral de sus problemas.

---

<sup>35</sup> Este artículo se encuentra sin embargo en contradicción con lo que sucede en la realidad, en especial desde la década del 90 en que la empresa estatal fue vendida al sector privado.

## 2.2 Marco legal de la gestión ambiental

### 2.2.1 Ley N° 1.875 (T.O. Ley 2.267)

Esta normativa, que brinda el basamento legal para la gestión ambiental en la Provincia, tiene por objeto fijar los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, orientados a lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes. Para este objeto, declara de utilidad pública provincial la conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente.

En línea con los objetivos mencionados precedentemente, la Ley se fija como finalidades específicas:

- El ordenamiento territorial y la programación de los procesos de urbanización, industrialización, explotación minera, en función de los valores ambientales.
- La utilización racional del suelo, agua, flora, fauna, paisaje, fuentes energéticas y otros recursos naturales. Con respecto al recurso agua, la autoridad de aplicación de la Ley y los organismos competentes provinciales fijarán criterios para uso y manejo de los recursos hídricos provinciales, en relación con sus aptitudes y los valores ambientales.
- El fomento y coordinación de programas educativos que promuevan la concientización de la población en defensa del hábitat y del medio ambiente.
- El estudio de políticas y de actividades que puedan impactar sobre el ambiente provincial.
- La protección y mantenimiento de áreas y monumentos naturales, refugios de la vida silvestre, reservas forestales, faunísticas y de uso múltiple, cuencas hídricas y áreas verdes de asentamiento humano.

La Ley trae disposiciones específicas respecto a la **contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera** estableciendo, por un lado, que no se podrán incorporar o volcar efluentes en los cuerpos de agua o suelos, cuando ellos contengan agentes físicos, químicos o biológicos en cantidades tales que afecten a la flora, fauna, salud humana o que impliquen variaciones en la aptitud de dichos recursos; determina, por otro lado, la responsabilidad de las personas o entidades que hubieren causado el problema, quienes a su costo deberán retrotraer la situación a la aptitud para la cual se fijó su uso. Igual principio y criterios se aplicarán para la protección del aire, la flora y la fauna.

Por la misma norma se dispone que todo proyecto u obra, que por su envergadura o características pueda alterar el medio ambiente, deberá previo a su ejecución contar con la Declaración de Impacto Ambiental y el Plan de Gestión Ambiental aprobados. Asimismo, cuando las obras, proyectos o emprendimientos impliquen posibilidad de riesgo ambiental se deberá incorporar el correspondiente **estudio de impacto ambiental**.

El articulado prevé un Comité Provincial de Medio Ambiente, que funcionará como organismo consultivo de asesoramiento técnico de la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y fija asimismo a los sujetos obligados o responsables –en los términos de la presente ley– a contratar seguros por riesgos de daños al ambiente.

La Ley 1.875 (T.O. 2.267) incluye anexos que tratan las siguientes materias:

- 1) Glosario de términos ambientales.
- 2) Procedimientos para la evaluación de los impactos ambientales.
- 3) Guía para la presentación de formularios.
- 4) Listado de actividades que requieren de informes ambientales.
- 5) Listado de actividades que requieren estudios de impacto ambiental.
- 6) Normas de fiscalización y control ambiental.
- 7) Normas que regulan la protección ambiental durante operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.

- 8) Normas para el manejo de residuos peligrosos o especiales.<sup>36</sup> Este anexo trae a su vez otros incluyendo los siguientes ítems: características de los residuos, características de residuos, categorías sometidas a control, listado de características peligrosas y operaciones para la eliminación de residuos especiales.
- 9) Normas para el tratamiento de residuos patógenos.
- 10) Normas para el manejo de los residuos sólidos y domiciliarios.
- 11) Normas ambientales para prácticas.
- 12) Los registros ambientales.
- 13) Registros ambientales.

### 2.2.2 Decreto 836/2003 – Gestión y Eliminación de los PCBs

Este Decreto, dictado el 26 de mayo de 2003, recoge lo dispuesto por la Ley Nacional 25.670, la Ley Provincial 1.875 (T.O. Ley 2.267) y su Decreto Reglamentario 2.656/99 y dispone que, antes del año 2010, todos aquellos aparatos que contengan PCBs –y que vayan a ser mantenidos en operación– deberán ser descontaminados por sus poseedores.

Se dispone además que el programa de descontaminación o eliminación de aparatos que contengan PCBs deberá ser presentado a la autoridad de aplicación antes del año 2005 y se instruye sobre el procedimiento a seguir ante cualquier indicio de escapes, fugas o pérdidas de esta substancia.

Finalmente, el decreto establece que todo daño causado por PCBs será considerado equivalente al que produzca un residuo peligroso.

### 2.3 Estructura institucional ambiental

La materia ambiental es en Neuquén responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación y Medio Ambiente, recayendo en la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable llevar adelante la gestión y procedimientos de la política ambiental en la provincia, incluyendo las siguientes acciones y funciones:<sup>37</sup>

- Asesorar al Gobierno de la Provincia en materia ambiental y evacuar consultas a los otros poderes del Estado.
- Coordinar las actuaciones del Comité Provincial del Medio Ambiente.
- Examinar el marco jurídico–institucional del Estado relativo a la materia ambiental y proponer las reformas legales y técnicas e innovaciones que considere oportunas.
- Elaborar estrategias de planeamiento, conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente con objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- Proponer un Código de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Mantener un inventario del patrimonio ambiental de la Provincia.
- Desempeñarse como Autoridad de Aplicación en materia ambiental del Código de Procedimiento Minero (Ley N° 902 y Decreto Provincial N° 330/97), en instructivos sobre procedimiento administrativo, inspecciones, sanciones y recomendaciones para la actividad hidrocarburífera en las etapas de exploración y explotación (Decretos N° 567/97 y N° 835/97) y en materia de residuos peligrosos de fuentes nucleares (Ley Provincial N° 2.205).

<sup>36</sup> En este caso, la ley nacional 24.051 y su decreto reglamentario es una norma de aplicación subsidiaria.

<sup>37</sup> Previstas en el artículo 26 de la ley 1.875 (T.O. Ley 2.267)

## Provincia de Salta

### 1. Aspectos generales

La Provincia de Salta tiene una superficie de 155.488 km<sup>2</sup> (5,6% del territorio nacional) y se encuentra localizada en el noroeste del territorio argentino, limitando con seis provincias y con tres países (Chile, Bolivia y Paraguay). La Provincia se divide en 23 departamentos y 59 municipios y cuenta con una población aproximada de 1.079.000 habitantes (2,9% de la población nacional) y una densidad promedio de 7 habitantes por kilómetro cuadrado. El grado de urbanización de la Provincia es 78%, siendo la Ciudad de Salta el principal centro urbano con 480.000 habitantes.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Provincia alcanzó en 2001 a 4,1 mil millones de pesos, mientras que el Producto Bruto *per capita* alcanzó los 4.000 pesos. El crecimiento promedio anual del producto provincial, a partir de 1990, fue 2,8% versus un crecimiento anual promedio de 1,8% para la economía argentina en su conjunto. El producto *per capita* de la Provincia es 52,7% del PBI *per capita* promedio del país, mientras que la contribución del PBG de Salta en el Producto Bruto Interno Nacional es de 1,5%.

La Provincia de Salta es una de las provincias argentinas con mayores problemas sociales y menor nivel de desarrollo relativo, tal como se evidencia en los siguientes indicadores, los cuales se comparan con el promedio nacional.

Cuadro A-1

#### INDICADORES SOCIALES PROVINCIA DE SALTA VS. PROMEDIO NACIONAL

Indicador	Salta	Nación
Tasa de natalidad ( <i>por mil</i> )	24,600	19,400
Tasa de mortalidad infantil ( <i>por mil</i> )	21,200	18,800
Esperanza de vida al nacer ( <i>años</i> )	69,000	72,000
Tasa de analfabetismo ( <i>porcentaje del total de habitantes mayores a 10 años de edad</i> )	4,000	2,600
Densidad poblacional ( <i>habitante / km<sup>2</sup></i> )	6,900	11,700
Habitantes por vivienda	4,900	3,800
Proporción de hogares con NBI ( <i>porcentaje</i> )	33,900	16,500
Proporción de vivienda sin acceso a la red pública de agua	17,100	n.d.
Índice de desarrollo humano ( <i>0-1</i> )	0,836	0,884
	(posición 18 en el ranking de las 24 provincias)	

Fuente: Ministerio de Salud. Ministerio de Cultura y Educación. INDEC. 2002.

### 2. Infraestructura básica social ambiental

La Provincia de Salta ha venido mejorando su dotación de infraestructura social y la provisión de servicios básicos con el fin de mejorar el nivel de vida de la población y sentar las bases para el desarrollo de los sectores productivos.

Los **servicios de agua, alcantarillado y cloacas** en la Provincia, que eran prestados por la Administración General de Aguas de Salta (AGAS), una persona jurídica pública con autonomía administrativa, fueron concesionados en 1998 a la empresa privada Aguas de Salta S.A.

Mediante este contrato de concesión la provincia traspasó a la empresa la infraestructura existente en Aguas y Saneamiento, quedando Aguas de Salta comprometida a mejorar, ampliar, mantener y emplear la misma la que quedará para la provincia al final del período de concesión.

La empresa Aguas de Salta debe distribuir agua potable en 98 municipios de la provincia, según pautas fijadas por el Poder Ejecutivo y supervisadas por el Ente Provincial Regulador, incluyendo su responsabilidad la captación y cloración de aguas superficiales y de fuentes subterráneas.

En los casos de municipios no rentables, la Empresa brinda asistencia consistente en perforación y operación de pozos, preservación de la potabilidad del agua y provisión de combustibles y productos químicos. Provee en algunos casos la mano de obra y ayuda en la ampliación de la red cloacal.

Referente a **limpieza urbana**, se firmó en 1999 un contrato de concesión con una empresa privada por el cual ésta se hace cargo en la ciudad de Salta de la recolección y disposición final de basuras, la limpieza de calles y espacios verdes, el mantenimiento de zonas peatonales y la limpieza de canales. Con excepción de la ciudad de Salta, los municipios de la Provincia no cuentan con un sistema apropiado de disposición de residuos sólidos y utilizan vertederos a cielo abierto; por esta razón se está preparando, con recursos de cooperaciones técnicas no reembolsables, un plan integral de residuos sólidos para la Provincia.

Finalmente, en relación al **drenaje pluvial**, la Provincia ha venido realizando inversiones para la mejora del sistema en la Ciudad de Salta con recursos del préstamo 940/OC-AR dentro del *Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicio* (PROMEBA) y también por cuenta propia como resultado de la ampliación de dicho Programa para la realización de otras inversiones con recursos presupuestarios.

No obstante lo mencionado, todavía existen deficiencias en la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de los servicios antes mencionados que básicamente hacen referencia a la necesidad de canalizar algunos cauces naturales dentro de la Ciudad de Salta, la recogida y disposición de residuos sólidos en los municipios del interior de la Provincia y la disposición de las aguas servidas.

### **3. Marco constitucional y normativo**

#### **3.1. Constitución de la Provincia de Salta**

Conforme reza la Constitución, es obligación del Estado y de toda persona, proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana (art. 80).

Corresponde asimismo a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales y energéticos existentes en su territorio (art. 85), así como los recursos mineros (art. 82) y las aguas superficiales o subterráneas (art. 83).

En ejercicio de las facultades que derivan de la titularidad del dominio originario sobre los recursos naturales, la Constitución determina las regalías y asigna una participación extraordinaria en favor de las regiones y municipios de los cuales se extraigan los recursos hidrocarburíferos, mineros y energéticos (art. 85). De los fondos provenientes de la explotación de los recursos no renovables que perciba la Provincia, se adjudica a los Municipios donde se encuentren los recursos, un porcentaje establecido por ley (art. 177).

La Provincia ejercerá la jurisdicción legislativa correspondiente, en relación a los recursos naturales y al medio ambiente, mediante la sanción de una ley general de recursos naturales que prevea los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sancione los actos u omisiones que los contraríen (art. 80); regulará el aprovechamiento de los ríos interprovinciales que nacen o atraviesan su territorio, mediante leyes o tratados con las otras provincias ribereñas (art. 83) y prohibirá el ingreso de residuos radioactivos en todo el territorio de la Provincia (art. 85).

Las facultades inherentes al ejercicio del poder de policía ambiental se ejercerán en la promoción, exploración y explotación de los yacimientos mineros existentes en su territorio, velando por la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes (art. 82); esto alcanzará además a la preservación de la calidad, la regulación del uso y aprovechamiento de las aguas superficiales o subterráneas que integran el dominio de la Provincia (art. 83), la promoción del aprovechamiento racional de los bosques (art. 84) y la utilización y conservación de las fuentes de energía (art. 85), entre otros.

En aspectos de cooperación y coordinación interjurisdiccional (art. 3), la Provincia ejercerá los derechos y competencias no delegados al gobierno federal, para hacer plenamente efectivo el sistema

federal adoptado en la Constitución Nacional y promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios.

Competerá a los Municipios (art. 176) sin perjuicio de las facultades provinciales, la preservación del patrimonio histórico y arquitectónico local y lo relativo a urbanismo, higiene, salubridad y la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible y a la cooperación con la Provincia o la Nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales.

### 3.2 *Marco legal de la gestión ambiental*

#### 3.2.1 **Ley Provincial N° 7.070 de Protección del Medio Ambiente**

Esta Ley, sancionada el 21 de diciembre de 1999, establece una serie de principios que enmarcan la gestión ambiental en la provincia, a saber:

- **Principio de sustentabilidad:** será meta de los poderes públicos de la Provincia el desarrollo económico ambientalmente sustentable, en condiciones tales que aseguren la integridad del medio ambiente, la eficiencia económica y la equidad y justicia intra e intergeneracional. En línea con ese enunciado, la Ley expresa que los poderes públicos provinciales reconocen, aceptan y declaran de interés provincial: la preservación de los ríos y sus márgenes, de las aguas subterráneas, la atmósfera, fauna, paisajes. Prevé además a protección de sitios naturales de especial interés científico, paisajístico o histórico, la planificación y el ordenamiento del territorio, según los usos y el desarrollo antrópico.
- **Principio de minimización del impacto ambiental:** las actividades, acciones o proyectos deberán diseñarse de tal manera que, después de una evaluación de impacto ambiental y social, dicho impacto sea mínimo.

Vinculado a los procedimientos de **evaluación de impacto ambiental y social**, la Ley establece que corresponderá a la Autoridad de Aplicación reglamentar acerca de los planes, proyectos, obras, y actividades que requieran de estudios de impacto ambiental y social y declaraciones juradas de aptitud ambiental. Asimismo fija que los proponentes públicos o privados deberán preparar y presentar, al organismo provincial a cargo de la correspondiente autorización, un estudio de impacto ambiental y social de su iniciativas.

Finalmente, la norma hace referencia a los contenidos de los estudios de impacto ambiental, al establecer que la Autoridad de Aplicación determinará reglamentariamente la oportunidad, modalidad y alcance del estudio de impacto ambiental y social para cada actividad o categorías genéricas de actividades.

La Ley se refiere también a los **recursos hídricos** de la Provincia al definir que la Autoridad de Aplicación protegerá los mismos teniendo en cuenta que los recursos hídricos superficiales y subterráneos son recursos naturales escasos de vital importancia. A este fin, se implementarán programas para la participación de empresas privadas en el desarrollo de recursos hídricos, mediante emprendimientos de riesgos compartido con el Gobierno.

Se declara también de interés público la protección de las aguas superficiales y subterráneas, de los vertidos o descarga de productos, siendo responsabilidad de la autoridad competente establecer, promover y aplicar medidas destinadas a preservar y controlar la calidad de las aguas de la provincia. La Ley avanza en disponer taxativamente que todo proyecto o actividad que implique un deterioro en la calidad de las aguas superficiales o subterráneas debe ser desestimado, a menos que se disponga de las infraestructuras adecuadas para eliminar el daño potencial en forma segura.

La ley crea el **Fondo Provincial del Medio Ambiente**, que tiene por objeto la financiación de Programas y Proyectos de Gestión Ambiental y otras actividades y acciones legítimas relacionadas con

el cuidado del medio ambiente. Dicho fondo se integrará con recursos provenientes de partidas presupuestarias, donaciones, legados y cualquier otra liberalidad; los provenientes de la aplicación de derechos, tasas, multas, concesiones y contribuciones del Tesoro Nacional o Provincial; aportes de organismos nacionales, internacionales u organismos no gubernamentales y todo aquello recaudado por la aplicación de la misma norma.

Corresponde señalar que el financiamiento genuino del fondo dependerá de manera prioritaria de partidas presupuestarias, ya que por ejemplo, los únicos recursos recaudados por aplicación de la ley son los días/multa previstos por el Capítulo III (De las contravenciones), multas cuyo monto *en ningún caso* el importe podrá exceder la mitad de los ingresos diarios del infractor y podrá, según el caso, admitir el pago en cuotas, estableciendo que un día de arresto será conmutable con cinco pesos de multa, aspectos que no fueron reglamentados por el Decreto reglamentario de la Ley.

Hay dos problemas con respecto a este punto: por una parte, lo reducido de los montos de las multas hace que las sanciones pierdan el carácter disuasivo y que no se cumplan con los objetivos y principios de la ley (especialmente el principio contaminador pagador).

En segundo lugar, el hecho de que monto pecuniario haya sido establecido por ley implica la imposibilidad de actualización por vía reglamentaria, ya que para ello debería contarse necesariamente con otra ley provincial. Ello supone cristalizar el monto de las sanciones que –en el caso de las multas más graves aplicadas por la generación de un *daño irreparable e irreversible al medio ambiente*, con efecto sobre la salud y/o el patrimonio de las personas físicas o jurídicas– tienen un monto máximo de multa es de sólo \$450, siempre que dicho importe no exceda la mitad de los ingresos diarios del infractor, en cuyo caso resultaría menor.

La constitución formal del **Consejo Provincial de Medio Ambiente** está también previsto por esta Ley, aunque no prevé la representación en éste de los municipios. Faculta sin embargo a la autoridad de aplicación para Consejos Regionales, tomando como región a cada departamento e incluyendo a los municipios del mismo.

Dado asimismo que la Provincia de Salta no ha adherido a la Ley nacional N° 24.051, de gestión de residuos peligrosos, la Ley 7.070 regula en la materia reproduciendo parte de la disposición nacional mencionado; su reglamentación prevé además la organización del registro de generadores, transportadores y plantas de disposición final en el territorio provincial.

Es necesario notar, sin embargo, que el régimen de responsabilidad civil y penal contemplado en la Ley 24.051 (derecho común) fue materia delegada a la Nación, por lo que no obstante la no adhesión de la Provincia de Salta a la ley, dicho régimen continúa siendo aplicable en su territorio pero su aplicación sólo queda circunscripta a la competencia de los tribunales federales.

### **3.2.2 Ley N° 6.649/91**

Establece que el acervo paleontológico, arqueológico, artístico e histórico–documental forman parte del patrimonio cultural de la Provincia y está bajo la guarda de ella dentro de los límites de su jurisdicción. De acuerdo a esta norma, queda prohibido dentro del ámbito provincial la utilización, restauración o exhumación en sitios históricos, arqueológicos y paleontológicos sin la debida autorización oficial.

### **3.2.3 Ley N° 7.107/00 de Áreas Protegidas**

Dictada con los objetivos principales de conservar muestras representativas de todas las unidades biogeográficas presentes en la Provincia; conservar ecosistemas, ambientes y hábitats, terrestres y acuáticos, que alberguen especies silvestres autóctonas, migratorias, endémicas, raras y amenazadas; proteger los ambientes que circundan las nacientes de los cursos de agua, garantizando su conservación a perpetuidad; preservar y conservar el paisaje natural, bellezas escénicas, rasgos fisiográficos y formaciones geológicas; garantizar el mantenimiento de la diversidad biológica y genética, de los procesos ecológicos y evolutivos naturales tales como la evolución biológica, edáfica y geomorfológica,

los flujos genéticos, los ciclos bioquímicos y las migraciones biológicas; propiciar la creación de áreas protegidas provinciales, municipales y privadas.

### **3.2.4 Ley 7.017 - Código de Aguas**

La provincia posee un moderno Código de Aguas, que incorpora nuevos institutos y que regula todo lo atinente a la tutela, gobierno, poder de policía, captación, aducción, administración, distribución, conservación, defensa contra los efectos nocivos de las aguas públicas superficiales y subterráneas, sus fuentes, álveos, riberas, obras hidráulicas y las limitaciones al dominio en interés a su uso.

El Código establece que toda concesión de aguas o permiso, cualesquiera fuera el uso a que se destine, deberá pagar el canon, regalía o demás contribuciones establecidas en el mismo y en su reglamentación. Al reconocer al agua como un bien económico, dispone que deberá concientizarse al usuario de su real valor.

Todo usuario del agua del dominio público, cualquiera sea la categoría, con o sin servicio, deberá abonar anualmente un “canon” por derecho al uso sin que ello signifique garantía del uso mismo, y también regalías, prorratea y demás contribuciones, según corresponda.

El canon es la contribución económica que se fija en función del derecho de uso que se confiere, debiendo pagarse en forma independiente del rendimiento de la explotación o aprovechamiento que se haga al dominio sobre el cual se confiere el derecho, siendo su causa el Título que habilita a su beneficiario para el aprovechamiento.

La regalía es un tributo en función del aprovechamiento económico que se haga del recurso y derecho, y se determina en proporción a dicho aprovechamiento productivo, y la prorratea es una cuota–parte proporcional que le corresponde a cada usuario por el servicio, y está destinada a cubrir los gastos de construcción, reparación, conservación y administración particular de los acueductos o infraestructura que los beneficien.

En relación a las aguas interprovinciales, se establece que la Provincia de Salta propiciará y fomentará la constitución de tratados o convenios con sus limítrofes aplicando los criterios de la unidad de cuenca; previo intercambio de información, de proyectos y estudios pertenecientes a este ámbito hidrográfico, evitando especialmente el impacto nocivo y el cercenamiento de los derechos de las demás Provincias integrantes de la cuenca. Estos pactos o convenios respetarán lo estatuido por el artículo 125 de la Constitución Nacional (art. 13). La provincia de Salta reafirma su dominio sobre las aguas públicas interprovinciales que discurren por su territorio, solicitando ante la Nación su obligada participación e información en todos los convenios o tratados que esta última propicie con los países limítrofes vecinos y terceros interesados (arts. 14 y 15).

## **4. La autoridad ambiental provincial**

La autoridad ambiental provincial competente es la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADES), creada originalmente por Decreto Provincial N° 492/2000 como organismo con jerarquía de Secretaría dependiente directamente de la Gobernación, acorde a la importancia que el Gobierno de la Provincia, en concordancia con los organismos internacionales, otorga a la temática ambiental. Dicha área es así autoridad de aplicación de las Leyes N° 7.070 de Protección del Medio Ambiente, N° 5.242 de Protección de la Flora, y N° 5.513 de Protección de la Fauna.

La norma que dispuso la creación de la Secretaría le asignó a su vez las siguientes funciones:

- Asistir al Gobernador de la Provincia en las acciones relacionadas con la promoción, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables.
- Elaborar y ejecutar políticas y programas provinciales, regionales e internacionales vinculados a su objeto.

- Realizar gestiones tendientes a obtener fondos para el desarrollo de proyectos de desarrollo sustentable y de promoción, mejoramiento y recuperación de recursos naturales.
- Entender en la propuesta y elaboración de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental.
- Establecer un Sistema Provincial de Áreas Protegidas y desarrollar un Sistema Provincial de Servicios Ambientales que permita a través de ingresos propios y de cooperación internacional, consolidar financieramente el Sistema Provincial de Áreas Protegidas.
- Efectuar las tareas inherentes al Régimen de Fiscalización, Control y Sanciones, así como las referidas al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y Social establecidos en la Ley Provincial N° 7.070 y en las normas que en su consecuencia se dicten.
- Cumplimentar y ejecutar los objetivos y emprendimientos acordados por la Provincia de Salta relacionados al Acta Ambiental del NOA, al Acuerdo Regional para la Ejecución y Desarrollo del Acta Ambiental del NOA y su Acta Complementaria.
- Establecer convenios de cooperación con universidades, institutos de investigación asociaciones empresarias, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones nacionales e internacionales vinculadas al manejo de recursos naturales y protección ambiental.
- Instrumentar el Sistema de Información Ambiental relativo al estado del ambiente y del impacto que sobre él causan o pueden causar actividades públicas o privadas.
- Entender en lo relativo al otorgamiento o supresión de permisos, concesiones y autorizaciones de actividades que requieran el uso de recursos naturales que impliquen impactos ambientales, debiendo establecer los procedimientos conducentes a tal fin.

Con posterioridad, por Decreto N° 262 del 27 de febrero de 2003, dicha Secretaría pasó a depender del Ministerio de la Producción y el Empleo el que, ente otras competencias, entenderá en todo lo concerniente a la política de obras y servicios públicos de la provincia y lo inherente a la actividad agropecuaria y de recursos naturales, industriales, de comercio interior y exterior y de minería. Asimismo, dentro de sus competencias se hallan las de entender en lo referente a la regulación, prestación, administración y conservación de los servicios de obras sanitarias, agua potable y de riego.

Esta modificación del status de la SEMADES, que implica la pérdida de la autarquía y jerarquía que poseía originalmente, de acuerdo a las funciones del Ministerio de Economía, podría representar una oportunidad de fortalecimiento de la coordinación de políticas y acciones vinculadas a la gestión de los recursos naturales y ambiental.

## **5. El marco normativo departamental / municipal**

La Legislación Ambiental de la Municipalidad de la Ciudad de Salta se expresa en el Código de Protección del Medio Ambiente, aprobado por Ordenanza N° 5.941.

La Ordenanza determina que el mismo tiene por objeto establecer los principios rectores para la protección, defensa y mejoramiento del ambiente en el ejido de la municipalidad de la ciudad de Salta, en beneficio de la óptima calidad de vida de sus habitantes.

Expresa además que los particulares o instituciones públicas y privadas cuyas acciones, actividades u obras desarrolladas en jurisdicción municipal degraden o sean susceptibles de degradar en forma incipiente, corregible o irreversible al suelo y sus elementos constitutivos, quedan obligados a instrumentar todas las medidas necesarias para evitar dicha degradación, estableciendo la obligatoriedad de incorporar en caso de ser necesario medidas correctoras, de mitigación o de compensación.

Por su parte, a Ordenanza N° 2.866 pone en funcionamiento el estudio del Plan de Regulador Urbano de la Ciudad de Salta, recomendando lo que se deberá tener en cuenta para ordenar progresivamente el uso del suelo urbano en el ámbito de la ciudad capital; indica además la necesidad de preservar las características urbana y edilicia, dominante en la zona este de la ciudad.

Por Ordenanza 7.481, el Municipio de la Ciudad de Salta adhirió a la Ley nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos, fijando como autoridad de aplicación de las mismas al Organismo del Departamento Ejecutivo Municipal a cargo del Medio Ambiente.

En la Ordenanza citada se adopta como definición de residuos Peligrosos en el ámbito de la Municipalidad de Salta, a los definidos en la Ley 24.051; crea el Registro Municipal de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, que cumplirá en el ámbito municipal el papel del Registro Nacional establecido en la Ley 24.051, obligándose a cumplir cada seis meses con la notificación al Registro Nacional de las modificaciones ocurridas en el registro local.

Para el valor de la multa fijada en el artículo 49, inciso b) de la Ley 24.051, se establece para el ámbito local, el valor equivalente a 5.000 litros de nafta del tipo más económico, según el precio del Automóvil Club Argentino para no socios, en el día de la infracción y hasta cien veces ese valor.

### 5.1 Ley 7.071

Según esta Ley, las normativas dictadas por los Municipios con arreglo a las competencias reconocidas en la Constitución Provincial, se ajustarán a los principios y derechos establecidos en la misma. Asimismo los Municipios, de común acuerdo con la Provincia, concertarán la realización de actividades comunes destinadas a coordinar acciones favorables al medio ambiente y al tratamiento conjunto de cuestiones interjurisdiccionales.

A título ilustrativo, la concertación y coordinación de acciones establecida por la Ley fue un exigida por el Banco Interamericano de desarrollo (BID) en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo Integrado del Sector Turismo de la Provincia de Salta (AR-0292), proyecto en ejecución con fuertes componentes ambientales.

Habida cuenta de que el principal riesgo del Programa era la posibilidad de que los gobiernos municipales, que comparten con el gobierno provincial la gestión de las áreas turismo, ambiental, social y económica, no contribuyeran suficientemente al sostenimiento de los logros del Programa, el BID definió que como condición para la iniciación de la ejecución de aquellos proyectos de los cuales las municipalidades son beneficiarias, se debería suscribir un convenio entre éstas y el gobierno provincial, en el cual se establecerían los compromisos y las responsabilidades en que incurrirán los gobiernos municipales dependiendo del tipo de proyecto. Estos convenios explicitarán que, entre otros aspectos, los gobiernos municipales se comprometen a mantener adecuadamente los equipos, obras de turismo e infraestructura social y de patrimonio histórico recuperado, según corresponda, y a mantener actualizados sus catastros. En estos convenios, los cuales serán refrendados por los respectivos Consejos Deliberantes en cada municipalidad, se establecerá que en caso de incumplimiento de lo acordado por parte de los gobiernos municipales y la Provincia podrá ejecutar dichos actos afectando para ello la coparticipación tributaria municipal.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)  
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)

60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)  
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)

80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II.G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)

- 103.** El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
- 104.** Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
- 105.** Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
- 106.** Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
- 107.** Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
- 108.** Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
- 109.** O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 110.** El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 111.** El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
- 112.** Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
- 113.** Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
- 114.** El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
- 115.** Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución. CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....