Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.420(Sem.25/3)
24 de abril de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario regional sobre "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y auspiciado por el Gobierno de la República Argentina a través de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Administración de Parques Nacionales) y la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental

Buenos Aires, Argentina, 17 al 19 de junio de 1985

LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN RELACION A LA INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Este documento ha sido elaborado para el proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal", adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y que se lleva a cabo con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Fue preparado por el señor Ricardo Koolen, consultor del citado proyecto; las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de las instituciones organizadoras.

85-4-482

INDICE

/I. AMERICA

I. AMERICA LATINA: LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN RELACION A LA INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

1. La temática "desarrollo/medio ambiente" en América Latina

Si bien es cierto que "la dimensión ambiental ha estado siempre implícitamente incorporada a la planificación del desarrollo, dado que cualquier transformación que se ha hecho de la naturaleza ha significado realizar una gestión ambiental",1/ lo real es que recién en los últimos quince años viene siendo motivo de discusión teórica y de experimentación el tema de su incorporación explícita.

En pocas regiones del mundo, como en América Latina, el enfoque de la problemática ambiental ha estado tan estrechamente ligado al de la planificación del desarrollo. Tal la profusión de estudios, de proyectos, de actividades de investigación, de formación y de capacitación así como de iniciativas prácticas y de tentativas institucionales centradas en la ecuación "medio ambiente/ desarrollo". A veces podría pensarse que la Declaración de Estocolmo, varios de cuyos principios insisten en la solución de los problemas ambientales a través de la planificación del desarrollo, ha calado de manera dogmática en el pensamiento ecológico latinoamericano y que, como tal, lo habría condicionado fuertemente.

La Declaración de Cocoyoc (año 1974), como también la reacción al Informe del Club de Roma que luego plasmaría en el Modelo Mundial Latinoamericano (año 1974) constituyen, entre otras, evidencias notorias de que no hay tal derivación dogmática y que más bien, desde un comienzo, se trataría de un postulado general inducido a partir del estudio de las condiciones políticas, económicas y sociales concretas de la región. Quizás haya influido el hecho de que, a partir de la década del 70, la temática ambiental irrumpió en América Latina, no de la mano de los clásicos sectores conservacionistas de la naturaleza --como generalmente ocurrió en los países desarrollados-- sino más bien de los grupos, especialmente de la intelectualidad, más previamente preocupados por la conservación del hombre y por la problemática del desarrollo de sus pueblos, especialmente de los más pobres.

/Lo cierto

Lo cierto es que, en esos grupos, se ha ido perfilando una teoría, de notable riqueza conceptual 2/ respecto de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

Existe un consenso, prácticamente unánime, en que los objetivos que se persiguen con dicha incorporación serían los siguientes:

"a) garantizar el acceso a los recursos naturales y su aprovechamiento para asegurar las necesidades esenciales actuales de toda la población, en particular de las mayorías más pobres;

b) asegurar la utilización y reproducción adecuadas de los recursos naturales que permitan sostener el desarrollo en el largo plazo a fin de garantizar la supervivencia y el bienestar de las generaciones futuras;

c) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio y, en especial, hacia el uso de recursos renovables y el reciclaje de los desechos y desperdicios, aspecto de especial importancia en el caso de la energía;

d) adoptar una perspectiva integradora, multidisciplinaria y de los diferentes niveles y ámbitos de la política y la planificación del desarrollo, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y espaciales de la planificación, por la otra;

e) preocuparse seria y sistemáticamente de la forma en que el escenario internacional influye en la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, incluida la ambiental; las formas de articulación con los centros dinámicos e irradiadores del estilo representan limitaciones y oportunidades que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de nuevos estilos;

f) buscar permanentemente formas de mejorar la participación y la organización social de los sectores populares y maneras de descentralizar el ejercicio de la planificación, a fin de compensar por estos medios las tendencias y estructuras concentradoras de poder que prevalecen en la economía y la sociedad;

g) realizar un esfuerzo masivo dirigido a reeducar a toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo."3/

/A plasmar

A plasmar esos propósitos 4/ en la realidad se han dirigido numerosos y diversificados esfuerzos realizados en la región en la última década tanto en la revisión de los objetivos y metodologías de planificación del desarrollo global, regional y sectorial y de la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos, como en la adecuación del aparato y de los mecanismos institucionales estatales necesarios para alcanzarlos.

2. Evaluación de los resultados alcanzados

Si bien desde un comienzo se supo de la magnitud de la tarea y de la escala temporal de largo plazo en que ella habría de operar, diversos diagnósticos que se han venido haciendo en los últimos años acusan una conciencia más o menos generalizada, entre quienes de una forma u otra han sido agentes dinamizadores de los cambios mencionados, en el sentido de que se habría avanzado muy lentamente y que, inclusive, se habría llegado a una cierta situación de estancamiento donde todo el desarrollo conceptual operado alrededor del tema de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, bloqueado desde diversos lados, va siendo impedido de pasar del mundo abstracto de las ideas al de la realidad concreta.5/

Más que a describir las formas en que las estructuras y los mecanismos institucionales de los Estados de América Latina y el Caribe se han adecuado para recoger la temática ambiental, cosa que otros autores ya han hecho,6/ nuestro trabajo intentará apuntar algunas hipótesis referentes a la responsabilidad que tienen las formas institucionales ensayadas respecto del insuficiente avance y relativo estancamiento que señalábamos en el párrafo anterior, aun sabiendo que algunas de esas formas quizás no hayan alcanzado la eficiencia deseada no tanto por sus falencias intrínsecas, sino principalmente por razones extrínsecas especialmente relacionadas con la falta de respaldo político suficiente.

Un juicio crítico de esa naturaleza no puede, sin embargo, circunscribirse a los aspectos puramente institucionales ya que han existido y existen muy fuertes y decisivos condicionantes en el marco global histórico, político y económico en que la problemática del desarrollo se ha desenvuelto en los últimos doce años en la región.

/El primero

El primero y más importante de todos, a nuestro juicio, es que el propósito de incorporar la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo comienza a emerger, en América Latina, a principios de la década del 70, en un momento en que la planificación del desarrollo, en sí misma, había ingresado en una crisis sumamente profunda y no advertida suficientemente, todavía, en aquellos años.

Creemos que, partiendo de la premisa de que las estructuras y las metodologías de planificación del desarrollo, independientemente de las críticas que pudieran merecer y de las mejoras de que pudieran ser susceptibles, operaban relativamente bien sobre la realidad, toda la elaboración y discusión teórica, y todos los intentos prácticos se limitaron --con cierta ingenuidad inocente, pero ingenuidad al fin-- al problema de cómo incorporar la dimensión ambiental en esa planificación.

Sólo años más tarde, en 1979, se conocería el lúcido trabajo en el que de Mattos desnudó con crudeza el papel secundario que la planificación del desarrollo venía desempeñando en el proceso de cambio, señalando que:

"a) en las condiciones imperantes en América Latina, los planes de largo plazo han demostrado uniformemente su inaplicabilidad; han influido poco o nada en lo que efectivamente ha sucedido;

b) también ha demostrado ser inaplicable el concepto de que los planificadores son agentes de cambio social guiados por sus propios valores y sus propias imágenes de lo que es el desarrollo, los cuales son, supuestamente, los de la "comunidad nacional";

c) los planificadores profesionales, restringidos para actuar efectivamente sobre la realidad, han prestado gran atención a las metodologías para la construcción de utopías tecnocráticas. En parte debido a estas metodologías (con su rigidez y su tendencia a evadir el problema de las restricciones políticas) a los planificadores no les ha sido posible hacer un aporte efectivo a la consecución de sus propios objetivos, incluso en los pocos casos en que esos objetivos eran compartidos por las fuerzas que dominaban el Estado;

d) mientras tanto, las fuerzas dominantes de hecho "planifican" de acuerdo con su propia forma de concebir los medios de fortalecer su dominio en el tipo de sociedad que desean construir, y para ello escogen asesores técnicos, llámense éstos "planificadores" o no. Este tipo de planificación puede aplicarse prácticamente sin tener en cuenta las actividades paralelas de los organismos oficiales de planificación ni la publicación de planes."7/

/En el

En el mismo sentido, Sejenovich y otros, años más tarde señalarían que "prácticamente todas las oficinas (de planificación) creadas en los años 50 siguen existiendo, pero muchas de ellas cumplen mínimas funciones, si algunas. El término "planificación del desarrollo" sigue siendo ampliamente utilizado, aunque en algunos casos no cubre más que políticas coyunturales y adaptativas. Por último, las expectativas y confianza depositadas en la planificación del desarrollo económico y social han disminuido drásticamente".8/ Estos autores remarcan, entre otras causas de este fracaso, las insuficiencias conceptuales, metodológicas y de instrumentación y control de la planificación tradicional y el hecho de que la planificación del desarrollo económico y social fue asumida como una vía de acción independiente y por encima de los conflictos de intereses económicos y sociales internos e internacionales.

No es éste el lugar para intentar demostrar que, independientemente de la grave crisis en que se encuentra inmersa la economía de prácticamente todos los países latinoamericanos, y precisamente como única forma de superar esa crisis y generar el despegue de políticas de desarrollo autónomo y sostenido, la planificación sigue constituyendo la única opción válida, aun cuando deba desarrollar una creatividad suficiente para superar los vicios metodológicos, orgánicos, etc., que la han llevado a la situación de "gheto tecnocrático" en que se encuentra refugiada. La incorporación de la dimensión ambiental, valga la pena señalarlo, aporta problemas y potencialidades que, en todo caso, enriquecen y llevarán a un plano más realista a la planificación del desarrollo.

Pero a esta altura es obvio concluir que, en principio, no podía esperarse que la incorporación de la dimensión ambiental en esa planificación corriera una suerte distinta a la de esta misma y acusara índices diferentes de esterilidad práctica. En ese sentido, el ILPES señala que "la metodología de la planificación por lo general, seguida en América Latina, poco caso hizo de las consideraciones anteriores (las ambientales), en gran parte, porque, tal como las propias estrategias de desarrollo, estuvo muy influida por un estilo basado fundamentalmente en la imitación de los patrones de desarrollo de los países industrializados".9/

Entre 1981 y 1982 PNUMA/ORPALC realizó una interesante encuesta entre las autoridades ambientales y de planificación de algunos países de América Latina y el Caribe, algunas de cuyas conclusiones extraemos del antes mencionado trabajo de Sejenovich y otros:

/-Desde hace

- Desde hace varios años, y en forma creciente, la planificación global del desarrollo recoge entre sus objetivos generales la temática ambiental. Sin embargo, el efecto real de estos postulados, en el sentido de que hayan sido de peso en la orientación de los planes y sus principales políticas se juzga por lo general muy bajo.

- Ha existido mejor oportunidad de incorporar aspectos ambientales en programas sectoriales y grandes proyectos de desarrollo. En estos casos, dicha inclusión ha facilitado que se emprendan algunas medidas de control ambiental, pero existen muy pocas evidencias de que la incorporación ambiental haya significado cambios mayores en los objetivos y estrategias de estos proyectos.

- En varios casos nacionales, las limitaciones de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación tiene que ver con la falta o endeblez de la planificación del desarrollo por sí misma.

- En todos los casos, se evidencia la demanda por metodologías operativas para producir esta integración y la preocupación por ampliar y fortalecer las alternativas e instancias entre la producción técnica y las acciones prácticas.

En una dirección similar, la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL/PNUMA apunta que "el balance de la situación de América Latina, en cuanto a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación, no arroja un saldo positivo. Al contrario, la situación ambiental en muchas áreas y en variados procesos productivos tiende a agravarse, lo que demuestra que el sistema tradicional de planificación de los países no parece ser la vía más promisoria para incorporar de lleno la problemática del medio ambiente".10/

A la luz de estos juicios críticos, y de muchos otros más o menos coincidentes que podrían traerse a colación,11/ se torna evidente que la planificación del desarrollo, por un lado, y la incorporación de la dimensión ambiental en ella, constituyen en América Latina un problema aún no resuelto y que esa falta de resolución tiene su origen en causas de las más variadas, que se vinculan con la situación de dependencia de nuestros países, con la fuerza avasalladora del estilo de desarrollo dominante, con la carencia de una voluntad y una acción política de cambio lo suficientemente fuerte y con el ilusionismo tecnocrático con que, quizás, ambas problemáticas han sido abordadas hasta el presente.

/3. Evaluación

3. Evaluación de las formas institucionales ensayadas

En esa compleja maraña de causalidades se hace difícil distinguir cuál es el aporte que han hecho a esta cierta frustración de los ideales de hace una década, las formas institucionales adoptadas para la planificación del desarrollo y para la gestión ambiental.

En el terreno de la planificación del desarrollo se advierten algunas atractivas reacciones que, replanteándose los modos y las técnicas de planificación, de alguna manera habrán de tener su reflejo, si el planteamiento crítico logra imponerse, en los modelos y mecanismos institucionales de la planificación. Ello así porque, en el fondo, todas las ideas que vienen surgiendo en los últimos años respecto, por ejemplo, de la adopción de modalidades negociadas, participativas y adaptativas de planificación, o las propuestas sobre planificación de situaciones, etc., están reconociendo que el problema no consiste tanto en la transferencia de los planteamientos técnicos, producidos por las oficinas de planificación, al campo de las decisiones políticas y, ni siquiera, el de su transferencia al conjunto de la sociedad --donde el déficit históricamente ha sido más notorio.

El nudo de la cuestión estriba, más bien, en asegurar la necesaria interacción entre los planificadores y el conjunto de la sociedad, de manera que aquéllos recojan las formas de percepción que ésta tiene de sus problemas y sus aspiraciones, así como las modalidades de cambio que la propia idiosincracia y su grado y forma de desarrollo político le sugieren como más idóneas. Y, a la inversa, de qué manera las propuestas que la planificación devuelve a la sociedad sean asumidas por ésta. En la medida en que todo ese flujo de ida y vuelta entre la planificación y la sociedad está mediatizado por la estructura política del Estado, el mayor o menor carácter democrático de esa estructura y las formas institucionales en que se plasme cobran una importancia fundamental.

Por el otro lado, las formas institucionales ensayadas en América Latina respecto del tema ambiental, desde 1972 en adelante, tienen también su alta cuota de responsabilidad en la situación de aislamiento tecnocrático en que él mismo se encuentra en el seno del Estado, aislamiento que no sólo lo es con relación a su incorporación como dimensión en la planificación del desarrollo sino también respecto del efectivo suministro e incorporación de consideraciones ecológicas en el flujo vertical (Estado Nacional-Regiones o Provincias-Municipios) y horizontal (área ambiental-otras áreas de la administración) de cualquier decisión estatal.

/Es cierto

Es cierto que, al haberse planteado como objetivo fundamental de la gestión ambiental el de su incorporación a la planificación del desarrollo y encontrarse ésta en un estado generalizado de aislamiento político e hibernación tecnocrática, en parte el resultado no podía ser otro.

Pero, a nuestro juicio, no es menos cierto también que, desde el primer momento, la "institucionalización" ambiental fue planteada con muy escasa dosis de imaginación y creatividad y con una direccionalidad altamente imitativa de las formas adoptadas por los países desarrollados, lo cual no fue sino reiterar el modo fundamental en que, en el campo del Derecho y de las Ciencias Administrativas, siempre se ha ido evidenciando una cultura jurídica dependiente.

Nos referimos a que, luego de que --como se señalara al principio-- el pensamiento latinoamericano estuviera entre los de vanguardia en hacer de la relación medio ambiente-desarrollo la cuestión principal y en afirmar reiterada y unánimemente que el enfoque holístico, intersectorial, interdisciplinario, etc., era el único válido para la gestión, en la realidad sólo fuimos capaces de plasmar organismos sectoriales del medio ambiente, a imagen y semejanza de los modelos institucionales de algunos países centrales, cuya idoneidad para ellos no estamos siquiera reconociendo, pero que en todo caso se planteaban lo ambiental desde una perspectiva de "corrección" del modelo y estilo de desarrollo y nunca de "cambio" del mismo, como nos lo hemos planteado en América Latina.

Brañes trae una bastante completa reseña de las formas de concentración de funciones ambientales en áreas específicas de la Administración, que van desde instancias de alto grado de concentración --pero no por ello menos "sectorializantes"-- como es el caso de Venezuela, hasta otras de concentración relativa mediante la asignación o adosamiento de funciones ambientales a organismos preexistentes de agricultura, o de minería, o de obras públicas, o de salud, o de urbanismo, etc.12/ Sólo en Perú, el organismo que concentra el atado más coherente de funciones ambientales --la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)-- se encuentra dependiendo directamente del Instituto Nacional de Planificación, pero aún así desde el punto de vista formal, aunque su producto técnico haya evidenciado una adecuada visión holística y una creciente tendencia a internalizar la relación Sociedad/Naturaleza, su campo temático se restringe al de los recursos naturales.

/Coincidimos con

Coincidimos con Gligo 13/ en la crítica que formula a esta tendencia generalizada en la región en la década de 1970, a crear un nuevo "sector administrativo" dedicado al medio ambiente. "No cabe duda que una solución de este tipo --dice Gligo-- sólo tiende a mediano y largo plazo a marginar la dimensión ambiental de la planificación del desarrollo." Y ello porque:

"1) Siendo el ambiente una dimensión que corta horizontalmente los otros sectores, al crearse un "sector ambiental", éste no tendría coherencia interna y se constituiría en una suma de problemas desconectados entre sí;

2) Dada la tendencia ambiental negativa del estilo de desarrollo predominante en América Latina, el sector ambiental pasaría a cumplir una función solamente fiscalizadora y, en muchas ocasiones, opuesta a la realización de proyectos que afectan al ambiente. Se convertiría para los planificadores de los otros sectores en un freno para el desarrollo;

3) Al estar las decisiones económicas y las de planificación en organismos y ministerios ad hoc, los organismos sectoriales ambientales no poseerían mayores recursos, por lo que se ahondaría el conflicto antes mencionado;

4) Salvo situaciones muy especiales, este tipo de organismos tiende a convertirse en algo marginal. De esta forma la problemática ambiental queda relegada a un segundo o tercer plano y no queda incorporada en la planificación global y sectorial."

Esta realidad, que en la mayoría de los países de la región ha caracterizado a la gestión ambiental, no tiene otra justificación que la inercia burocrático-sectorializante con que el Estado viene organizándose para cumplir su rol frente a la compleja problemática de cada país desde que en la época borbónica se introdujeron en Europa las formas departamentalizadas de gestión. Si esta departamentalización es válida para campos como el de la obra pública, el transporte, la energía, la industria, las relaciones exteriores, etc., no parece lo indicado para abordar el objetivo de una política de desarrollo ambientalmente razonable. Principalmente porque una tal política implica reorientar la actual forma de relación Sociedad/Nautraleza, lo cual exige que el conjunto del Estado, en todos sus niveles y sectores, opere en esa dirección. Pretender que esa operación conjunta o del todo sea fruto del accionar de un sector o parte del Estado es un absurdo, por más formas de coordinación que pretendan intentarse.

/De hecho,

De hecho, por otro lado, la práctica de estos años ha demostrado que los nuevos organismos ambientales de la región, aparte de la difusión del tema ambiental en la población, sólo pueden exibir un resultado claro y definido en la etapa de estudios y diagnósticos globales, y especialmente macrorregionales, de la situación ambiental de los países y en la de determinación de los potenciales impactos ambientales de algunos grandes proyectos. Pero, como decimos en otro lugar,14/ han sido constantes, y sin excepción, dificultades muy graves, generalmente insalvables, para obtener la transferencia de ese producto técnico al proceso de toma de decisiones, tanto globales como sectoriales (y aún puntuales, en el caso de la evaluación ambiental de proyectos).

Y es llegado, entonces, el caso de cuestionarse si conviene persistir en la creencia de que los organismos ambientales son "buenos" y que los "malos" son los otros.

4. Ideas para una adecuación institucional

Toda institucionalización implica la generación de una herramienta para hacer algo. En todos los países, hoy se sabe con mucha más claridad y precisión que hace una década qué es lo que se quiere hacer. La base de información se ha ampliado notablemente y el diagnóstico de la situación ambiental y de sus interrelaciones con el modo de desarrollo concreto de cada país se ha afinado muchísimo. Sin perjuicio de reconocer, como lo hacemos en el parágrafo anterior, en qué cosas han sido útiles el tipo de organismos sectorializantes de las funciones ambientales que predominan en la región, debemos preguntarnos si sirven para hacer lo que ahora se sabe mejor que hay que hacer.

El documento CEPAL/PNUMA 15/ visualiza con suma claridad los campos de acción y las prioridades que, en este momento, implica la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo:

a) En un primer campo, el de la planificación global, o "macroplanificación" como el documento la llama, en aquellos países donde la hay, dicha incorporación ya no es discutida. En estos casos, los problemas son: por un lado, lograr que "lo ambiental" no sea un capítulo más y, por otro, que no quede en un valor meramente declarativo, riesgo éste del que no está exento, como ya se ha dicho, el conjunto del Plan Global.

/b) En

b) En el otro extremo, en la escala "micro" de los proyectos específicos, la evaluación ambiental está también aceptada, especialmente en los grandes emprendimientos, y las metodologías se han desarrollado bastante; se advierte sin embargo, una cierta insuficiencia en la incidencia sobre la orientación y las determinaciones últimas de los proyectos.

c) "El problema fundamental --señala con acierto el citado documento-- está ubicado en lo que se podría denominar la "mesoplanificación", lo que hace que, por un lado, no se plasmen en forma adecuada los planteamientos macros y, por otro, que se produzcan a nivel micro ausencia de líneas específicas y marcos adecuados, y además desarticulaciones con relación a todo el sistema."16/

El campo de esa mesoplanificación, en el que se aconseja concentrar los mayores esfuerzos de incorporación de la dimensión ambiental, está constituido por:

- la planificación sectorial: agricultura, minería, industria, salud, educación, energía, tecnologías, etc.;
- la planificación regional;
- la planificación de los asentamientos humanos;
- la gestión de las cuencas hidrográficas, y
- el de los procesos relevantes.17/

La incorporación de la dimensión ambiental en todos esos campos de la planificación, entre otras cosas necesita obviamente de una organización apropiada del aparato estatal y de los mecanismos de actuación administrativa y política.

A nuestro juicio una tal organización institucional, cuyo perfil acotado dependerá de la situación concreta, e inclusive de las tradiciones administrativas de cada país, deberá reunir las siguientes características fundamentales:

a) Contar con una base jurídico-normativa suficiente para dar el necesario sustento, en todos sus niveles, al sistema de planificación del desarrollo y a la incorporación de la dimensión ambiental en él.

b) Adoptar formas administrativas rígidas y de concentración sólo respecto de las funciones ambientales que estrictamente lo necesiten, pero desarrollar fórmulas más flexibles y adaptativas con relación a todas las demás.

/c) Recoger

c) Recoger las expectativas de profundización de la democracia que se advierten en la región de manera de pasar de un Estado "paternalista" y "tecnocráticamente infalible" a un Estado que, tanto en la planificación del desarrollo como en la incorporación de la dimensión ambiental, sea capaz de ensayar fórmulas que acrecienten la participación popular en la definición de los objetivos y en su consecución.

Con relación a lo primero, Brañes --en un buen trabajo lamentablemente inédito-- hace notar que "en los países de América Latina, no es común que exista un sistema jurídico de planificación establecido de manera formal. El primer problema de tal incorporación (de la dimensión ambiental) consiste entonces en la inexistencia de un marco legal definido para la planificación, en el que ella pueda reflejarse con claridad".18/ Obviamente ello está referido más que a la institucionalización formal de la planificación, ya que los organismos respectivos siempre tienen un respaldo legal, a los procedimientos o formas de operar de la planificación que los mismos producen. En tal sentido, adóptese el modelo de planificación que se adopte 19/ todo modelo implica un grado de obligatoriedad para alguien y, precisamente, es necesario que la incorporación de la dimensión ambiental se incluya en la franja de objetivos y procedimientos jurídicamente obligatorios. Ello debe ser así en todos los niveles, desde los de la planificación global hasta el de la evaluación del impacto ambiental de proyectos.

Con relación a lo segundo, esto es: a la adopción de formas administrativas rígidas y de concentración respecto de las funciones ambientales que estrictamente lo necesiten, estamos partiendo principalmente del análisis de la tendencia a la creación de organismos ambientales que ha habido en la región a partir de la década del 70 y de los resultados alcanzados.

Pensar que se pueda actuar eficientemente en todos los campos de inserción de la dimensión ambiental que más arriba se han descrito, persistiendo en el tipo de organismos ambientales adscritos a un sector determinado, cualquiera sea, de la Administración Pública tradicional, o aun encuadrando lo ambiental en un Ministerio, nos parece un error.

/A nuestro

A nuestro juicio esa "sectorialización" ha impedido, por un lado, influir en los organismos de planificación del desarrollo que, en general muestran siempre una fuerte tendencia al "autoabastecimiento" con relación a los objetivos transectoriales del tipo de los ambientales. Se hace difícil concebir, por ejemplo, que desde un organismo sectorial se dicten pautas o criterios de planificación espacial u ordenamiento territorial a una oficina de planificación global.

Por otro lado, la adscripción a un sector ha generado una fuerte tendencia a la enfatización de la temática ambiental en función del organismo madre al que el ambiental se encuentra adscrito (por ejemplo: recursos naturales, o salud, o desarrollo urbano, etc.) diluyendo la perspectiva holística, o bien restando credibilidad y aceptación cuando con esta perspectiva se ha pretendido influir de manera efectiva en las políticas de los otros sectores de la Administración y aun del propio organismo madre. También se hace difícil de imaginar que desde un organismo adscrito al área de salud se señalen al área de agricultura o de minería criterios de manejo de recursos naturales, o viceversa.

Sobre todo debe tenerse presente que la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación sectorial de las otras áreas no implica un tipo de tarea puntual sino más bien un mecanismo de colaboración o de transferencia de "insumos ambientales" permanente que los demás sectores suelen ver como una forma de subordinación que no están dispuestos a aceptar.

Esto, que ocurre en la "gestión horizontal", se agrava mucho en la "gestión vertical" con las instancias regionales, provinciales o municipales.

Algunos países, como Brasil, Costa Rica, Cuba, Nicaragua y, en cierta medida, Panamá, desde 1981 para acá vienen intentando la formulación de Sistemas Nacionales Ambientales que de alguna forma aseguren al producto técnico de los organismos ambientales trascendencia política y operativa respecto al resto del Estado, desde el nivel nacional al municipal, y en todos los sectores pertinentes. En la medida en que estas tentativas son muy recientes no puede todavía abrirse juicio sobre sus bondades, si bien a priori consideramos justo apuntar que, en algún caso, la desconexión de este sistema con el de planificación del desarrollo nos genera cierto pesimismo sobre su posible eficacia.

/Pero, a

Pero, a nuestro juicio, la solución no pasa por el intento de asegurar la "penetración" del producto técnico de los organismos ambientales sectorialmente concebidos en las otras áreas o sectores de la Administración, a través de mecanismos de coordinación más propios de "culturas institucionales" (las de los países desarrollados) históricamente más habituadas a la conciliación de intereses económicos, sociales y burocráticos.

Creemos que se debe partir de distinguir con claridad cuáles son las funciones estatales estrictamente vinculadas con la incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo y proceder a una adecuada y práctica "reinstalación" de las mismas en el aparato y en los mecanismos decisorios del Estado.

Si, como hemos reconocido antes, los campos posibles y deseados de dicha incorporación lo constituyen a) la planificación global; b) la planificación sectorial; c) la planificación regional; d) la planificación de los asentamientos humanos; e) el manejo de cuencas hidrográficas; f) los procesos relevantes, y g) los proyectos específicos derivados de todos los anteriores, es evidente la imposibilidad y el dislate de todo intento de concentrar ese conjunto de campos en una sola área institucional ya que ello abarcaría prácticamente a todo el Estado. Por otro lado, lo que se pide es que los mecanismos institucionales aseguren que "lo ambiental" esté correctamente presente allí.

En tal perspectiva, parece aconsejable partir de un simple postulado práctico: todo lo que en materia de incorporación de la dimensión ambiental puede y debe hacerse desde adentro de los organismos del Estado responsables de los mencionados campos a través de sus propios equipos, debe hacerse desde allí y no desde un pseudo organismo ambiental que por pretender abarcar funciones que no le son propias genera tal confusión y rechazo que termina en que ni siquiera se advierten, o se le reconozcan, las que le son propias.

De tal manera, a la conformación de un "<u>área ambiental</u>" sólo puede llegarse válidamente a través de un análisis de las funciones requeridas para la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo y una desagregación residual de las que no pueden ser, de ninguna manera, cumplidas --al menos de manera exclusiva-- por los demás organismos del Estado.

/A nosotros

A nosotros nos parece que esas funciones son:

a) Formular y mantener actualizado un inventario de los recursos naturales.

b) Formular y mantener actualizado un diagnóstico de la situación ambiental de un país y de sus regiones, con especial seguimiento de la forma e intensidad que va asumiendo la relación Sociedad/Naturaleza.

c) Desarrollar un sistema nacional de información ambiental descentralizado, que tenga capacidad de incorporar toda la información originada en otros organismos estatales y privados.

d) Desarrollar investigaciones sobre problemas ambientales específicos.

e) Elaborar pautas ambientales para la planificación global, regional, sectorial, de los asentamientos humanos, del manejo de cuencas hídricas, de los procesos relevantes y de los proyectos específicos.

f) Actuando como una verdadera "consultora estatal", brindar asistencia técnica a los demás organismos estatales, de todo tipo y nivel, para la incorporación de la dimensión ambiental en los campos mencionados en el apartado e) y, muy especialmente, en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos.

g) Administrar las áreas naturales protegidas nacionales (parques nacionales, reservas, etc.) con un criterio, más que "conservacionista" de la naturaleza, de desarrollo y capitalización de un conocimiento científico y operativo, transferible con fluidez a las otras áreas y niveles estatales, especialmente los de gestión de recursos naturales, y al sector privado.

Con exclusión de esta última, que implica una administración con jurisdicción territorial, ninguna de las otras funciones entraña facultades propias de gestión directa del medio ambiente, sino más bien de producción de "insumos ambientales" a ser utilizados por otros.

La fluida salida y canalización de esos insumos implica una forma de dependencia de la oficina central de planificación, pero con un cierto grado de autonomía, especialmente necesaria en razón de la función de administración de las áreas naturales protegidas prevista en el apartado g).

/A través

A través de esa oficina central, el área se vincula al Sistema Nacional de Planificación, por medio del cual actúa, en todos los sectores y niveles (regional, nacional, etc.), sin perjuicio de las acciones que por vía convencional acuerde, de manera directa, para prestar asistencia técnica a cualquier organismo.

Pero una adecuada receptividad y control de gestión en el otro lado de la línea, tanto vertical como horizontal, exige la constitución de pequeñas unidades ambientales en los diferentes niveles y sectores del sistema de planificación, muy especialmente en el nivel de las oficinas de planificación regional y en los sectores de la Administración cuya gestión tiene una importante incidencia en el medio ambiente (obras públicas, agricultura, industria, etc.). Debiendo ser multidisciplinarias, esas unidades deben tener un cierto grado de especialización, en función de las características del sector y de la región respectiva.

Finalmente, tanto para la planificación del desarrollo, como para la incorporación de la dimensión ambiental en todos los campos del mismo, resulta fundamental identificar las formas de percepción de los problemas por parte de la población, sus expectativas concretas, sus respuestas y tradiciones tecnológicas, etc., así como asegurar formas estables de participación popular en la definición de políticas y en la evaluación de proyectos.

Si bien dependerá del sistema jurídico de cada país, la instauración de ciertos mecanismos procesales (como la acción popular ambiental, por ejemplo) e institucionales (como las Juntas o Consejos Asesores, etc.) parecen más necesarios que nunca y no debieran demorarse.

II. EL CASO ARGENTINO

1. La problemática ambiental argentina

A fin de intentar la formulación de propuestas institucionales realistas y útiles para la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de Argentina, resulta necesario partir de una caracterización general de su conformación ambiental.20/

Desde el punto de vista del medio natural, el país presenta una oferta de recursos naturales, renovables y no renovables, cuantitativamente importante y cualitativamente bastante diversificada pero asimétricamente asentada en un territorio que reconoce una vastedad de regímenes pluviales y de climas --que van desde el subtropical hasta el frío.

La distribución de la oferta hídrica, por un lado, y de suelos con altísima aptitud agrícola-ganadera, por el otro, presentan una característica común: la de su concentración en una porción limitada del territorio. En efecto: en la Cuenca del Plata se concentra más del 80% del caudal de aguas superficiales del país; a su vez, sólo una tercera parte del territorio --casi todo el perteneciente a la región pampeana-- posee las tierras más generosamente fértiles del país, correspondiendo los dos tercios restantes a zonas semiáridas o áridas.

A lo largo de su historia, el desarrollo económico y social argentino ha sido notoriamente marcado por ese doble fenómeno de concentración. El proceso de ocupación del territorio, la localización espacial de las actividades humanas, especialmente las económicas --y no solamente las agrícola-ganaderas sino también los industriales y de servicios-- el desarrollo de la infraestructura, el flujo migratorio interno y del exterior, la estructura y la dinámica del poder político y económico, todo ello, acusa un grado de concentración paralelo y simétrico al de la Naturaleza: allí donde ésta concentra sus mejores potencialidades la Sociedad ha tendido a concentrarse también.

Ello no tiene nada de extraño ni de anómalo per se. Es absolutamente lógico que los seres humanos busquen asentarse y desarrollar su vida en los lugares donde las condiciones naturales son más favorables. Pero ha generado una de las características más dominantes de la estructura económica y social del país, cual es la de un pronunciado desequilibrio regional entre la región pampeana y el resto del país.

/La región

La región pampeana, que a lo largo del siglo pasado fue consolidando una economía agrícola-ganadera de alta productividad y rentabilidad, en el presente siglo incrementó notablemente su población en base a una gran inmigración internacional e interna --generando esta última, como contrapartida, un importante proceso de despoblamiento de las regiones áridas y semiáridas. Simultáneamente fue concentrándose también el desarrollo del sector industrial, especialmente desde la década de 1930, y consiguientemente la región ingresó en una dinámica de expansión de su infraestructura productiva y de servicios de un grado muy superior al de la mayor parte del territorio nacional restante, generando un círculo vicioso del que el país aún no ha podido, ni intentado seria y planificadamente, salir.

Esa hegemonía pampeana, acaparadora del crecimiento, ha constituido un freno objetivo del desarrollo de otras regiones y, en muchos casos, ha sido factor importante de la involución de las mismas. Involución que, deviniendo en atraso, pobreza, sobreexplotación de recursos para la subsistencia, insuficiencia de infraestructura y tecnologías, etc., es en gran medida responsable del deterioro del medio ambiente de dichas regiones.

Pero, a su vez, esa dinámica de crecimiento de la región pampeana fue tal que no supo mantener un adecuado equilibrio intrarregional entre la oferta de algunos de sus recursos naturales y del medio ambiente construído, por un lado, y la población asentada en la propia región, por el otro. El alto grado de espontaneísmo en el uso de los recursos y del espacio ha dado como resultado grandes congestiones urbanas con una deficiente calidad de vida originada en la contaminación, la falta de espacios verdes y de recreación, insuficiente provisión de servicios y equipamiento, etc. Estas carencias se tornan particularmente dramáticas en zonas enteras de viviendas marginales donde la insuficiencia de equipamientos y servicios elementales impiden alcanzar los umbrales mínimos, no ya de calidad, sino de nivel de vida digno.

Con referencia a las restantes regiones, no pampeanas, el Documento antes citado,21/ hace una interesante aproximación a la situación medioambiental de algunas regiones prototípicas cotejando la forma e intensidad con que la población asume o se propone asumir el desarrollo de sus actividades y la satisfacción local de sus necesidades, por un lado, con la real presión que ejerce sobre los recursos ambientales o su efectiva y suficiente disponibilidad potencial, por el otro.

/"Ello --aclara--

"Ello --aclara-- sin embargo, constituye una cierta simplificación originada en la exigencia de efectuar una descripción genérica, pero que no sería suficiente para el diagnóstico específico, más en profundidad de cada región en particular.

"En efecto, partiendo del hecho obvio de que las regiones forman parte de un conjunto mayor, que es el país --el cual, a su vez, tampoco es autosuficiente-- no debe olvidarse que muy difícilmente cada región pueda y deba ser autónoma al punto de que satisfaga todas las necesidades de su población con recursos exclusivamente locales. Es que, más allá de cada región, el resto de la población del país, y a veces de fuera del país, también constituye, a través de los mecanismos de intercambio, un factor dinamizador de las economías regionales y, consiguientemente, produce su propia demanda exógena sobre los recursos ambientales de una región dada."

Hecha dicha salvedad, pueden identificarse un primer tipo de regiones en las que el volumen de población local excede la capacidad de oferta de recursos del medio natural.

En ellas, "la falta de medios económicos y tecnológicos o de conocimiento de la población local, la carencia de inversiones y la presión de los mercados generaron extendidos sistemas de monocultivos que sacrificaron la flora y fauna autóctonas, deterioraron los suelos y consolidaron economías regionales escasamente diversificadas; la caña de azúcar en Tucumán, el algodón en Chaco y la yerba mate en Misiones son ejemplo de ello. Numerosos bosques fueron talados para abrir tierras a los cultivos o al pastoreo en suelos no aptos o simplemente para ser utilizados como leña. De esta manera se originaron actividades que cubrían escasamente los requerimientos de subsistencia. La degradación del medio natural a la larga empobreció aún más las condiciones de vida humana, ya que no se generaban recursos suficientes como para amortizar la inversión en escuelas, hospitales, caminos y otras obras que eran necesarias para enfrentar el crecimiento fuerte y sostenido de la población. Tampoco las actividades señaladas impulsaron la creación de otras nuevas, lo que determinó que no existieran suficientes empleos para la población activa, la que, en buena parte, comenzó a emigrar".22/

Existe un segundo tipo de áreas con escasa población pero que presentan un considerable stock de recursos naturales cuyo aprovechamiento depende, en gran medida, de las inversiones que en materia de infraestructura y tecnología se realicen en ellas.

/"Por ejemplo,

"Por ejemplo, el litoral patagónico posee abundantes recursos pesqueros y energéticos; sin embargo, su explotación ha sido escasa por las débiles inversiones realizadas lo que junto con condiciones naturales desfavorables --fuertes vientos y aridez de los suelos-- ha desalentado la radicación de población en la zona. En la meseta patagónica el sobrepastoreo de ganado lanar, unido a la acción del viento, han provocado la eliminación de la cobertura vegetal en extensas zonas, con la consiguiente acentuación de los procesos erosivos. Estas características han configurado una región tipificada por el aislamiento y la desintegración del conjunto del país.

"También el área del bosque misionero, que posee importantes recursos forestales, requiere para su utilización de la acción humana tanto en lo que hace a infraestructura física como al ordenamiento jurídico-institucional. Por el momento, las carencias de infraestructura y equipamientos y muy especialmente un irregular régimen de tenencia de las tierras fiscales, hacen que una población escasamente arraigada realice una explotación muchas veces depredadora de los recursos naturales.

"En vastas áreas de la mesopotamia argentina, zona privilegiada con la mayor cuenca hídrica del país se comprueban las consecuencias de una naturaleza particularmente exhuberante: ríos caudalosos que se desbordan y lluvias copiosas y de gran intensidad que erosionan los suelos. Las inundaciones, que periódicamente problematizan la situación ambiental, no son solamente la consecuencia de un proceso natural sino que derivan de acciones humanas como la destrucción de la vegetación original o de omisiones de las debidas acciones y obras de control. En los últimos años, esta situación comienza a revertirse con la concreción de numerosas obras públicas: represas, caminos, puentes, líneas ferroviarias, que ya están produciendo transformaciones en el medio ambiente. En un futuro cercano, aparecerán nuevas actividades y aumentará la población, al estímulo de aquellas obras. Este es el momento de prevenir, para que el desarrollo deseado, y tanto tiempo esperado, no genere problemas ambientales similares a los del litoral pampeano.

"Hay un tercer tipo de áreas de relativo equilibrio entre población y recursos. El término equilibrio está usado aquí de modo neutro, es decir que no debe asignársele un valor positivo de por sí.

"En efecto, una situación de equilibrio relativo puede ser negativa o positiva según la manera en que éste haya sido alcanzado.

/"Cuando por

"Cuando por ejemplo, el equilibrio entre la oferta de recursos ambientales y la demanda de la población local se alcanza mediante el éxodo de la población, consideramos que se arriba a una situación negativa ya que por esa vía, la región reduce sus perspectivas de desarrollo y el equilibrio se mantiene por la expulsión continua de población.

"En cambio, existen situaciones en las que se da una cierta correspondencia entre la oferta de recursos ambientales y la demanda de la población, en una relación tal que el crecimiento de la población puede ser afrontado con el crecimiento en cantidad y diversidad de los recursos ambientales utilizados; es decir, es un equilibrio alcanzado por vía positiva.

"Situaciones de equilibrio relativo de tipo negativo es dable econtrar en grandes zonas de las provincias del centro noroeste del país. En cambio otras, de tipo positivo, pueden detectarse en los Oasis cuyanos o del Alto Valle del Río Negro, allí donde el equilibrio se logró por la acción del hombre que modificó condiciones adversas del medio --especialmente la aridez-- y creó ambientes fértiles y agradables para la vida humana, constituyendo una buena prueba de lo que el hombre puede lograr cuando se propone mejorar el medio ambiente.

"En síntesis, podríamos decir que la situación ambiental del país se caracteriza por la existencia de una diversidad de ambientes (resultado de una combinación de diferentes condiciones naturales y variadas formas de intervención humana) con sus problemáticas particulares.

"Pero esa diversidad se explica por una única historia que la ha configurado. Ella muestra como el predominio de una región, la pampeana, que posee la oferta más variada de recursos ambientales y la mayor concentración de población ha determinado en gran parte el débil desarrollo de las demás regiones, situación a la que sólo han logrado escapar aquellas regiones donde la actividad humana pudo, en algunos campos, desenvolverse en condiciones de mayor autonomía con relación al litoral pampeano."23/

Todo lo expuesto pone en evidencia que los grandes desequilibrios regionales que padece el desarrollo económico y social del país condicionan fuertemente el estado del medio ambiente nacional y que una planificación del desarrollo que genere un crecimiento sostenido y equilibrado constituye un instrumento insustituible de conservación y mejoramiento del medio ambiente.

/Un enfoque

Un enfoque menos ligado a la estructuración "espacial" de la relación Sociedad/Naturaleza y más centrado en la consideración específica de los problemas ambientales más relevantes, nos lleva a conclusiones idénticas.

Veamos algunos ejemplos:

a) La degradación de los recursos vivos

En el país, señala Gallopin,24/ existen unos 44 millones de hectáreas de bosques nativos cuya explotación irracional arroja como resultado una pérdida de 140 000 hectáreas/año. "La extracción de madera de los bosques nativos representó, en 1981, 3 600 000 toneladas, el 61% del total producido en el país (proviniendo el resto de los montes cultivados). El estado de los bosques nativos en Argentina es alarmante y existen serios riesgos de deterioro irreversible, inducidos por los desmontes para fines agropecuarios o para forestaciones, extracciones selectivas y/o abusivas, incendios accidentales o intencionales, sobrepastoreo e introducción extemporánea del ganado en el bosque."

Los aspectos que Gallopin encuentra más críticos en la política forestal son: la escasez de información sobre la ecología de las especies nativas, el desconocimiento del comportamiento de los bosques frente a distintos manejos, la deficiencia de la estadística forestal, la falta de estudios sobre costo y rentabilidad de las diferentes actividades forestales, la insuficiente atención a las normas de aprovechamiento y control de las actividades extractivas, la deficiencia del conocimiento sobre las existencias y la calidad de los bosques nativos y el desconocimiento de la tasa de desmonte y sus consecuencias ecológicas. (Sobre algunas de estas consecuencias, sobre todo en la Cuenca del Plata, volveremos más adelante.)

Con relación a la flora y fauna silvestre, Gallopin destaca la importancia económica que revestiría su aprovechamiento racional, especialmente en esa vasta extensión del 60% del territorio nacional no apto para explotaciones agropecuarias de envergadura. "En 1980 --dice-- se cosecharon 45 000 toneladas de fauna silvestre y la exportación de sus productos produjo divisas por valor de 171 millones de dólares. En base a cálculos aproximados se puede estimar que, bajo un manejo racional, se podría llegar a 1 000 000 de toneladas cosechables por año. Sin embargo, y pese al avance del conocimiento científico, en Argentina la vida silvestre se explota en forma tradicional y como un recurso no renovable. Asimismo, en todos los casos, se introducen especies domésticas sin tomar en cuenta si las especies nativas son más rentables y están mejor adaptadas a las condiciones locales."

/b) Insuficiente

b) Insuficiente valoración y asignación de recursos a la gestión de áreas protegidas

Sabido es que los principales roles de las áreas protegidas, que son la conservación de la diversidad genética y de muestras representativas de los diversos ecosistemas naturales o poco alterados de un país, revisten no sólo una dimensión ecológica, educativa, científica, recreativa, etc., sino también económica que Gallopin resume en: "la capacidad de generar nuevas variedades para su utilización agropecuaria y la explotación directa de especies comestibles; ser fuente de compuestos orgánicos para la industria farmacéutica y la medicina; ser fuente de organismos experimentales para estudiar efectos de nuevos medicamentos; provisión de gran variedad de fibras, maderas, resinas y aceites para uso industrial; y otros usos potenciales aún no explorados".

En el país hay áreas protegidas de jurisdicción nacional, provincial y municipal pero la gestión efectiva de las mismas acusa muy diversos grados de eficiencia. Gallopin dice que "la evolución del sistema de áreas protegidas ha adolecido de una gran dosis de espontaneísmo. Aunque se ha avanzado en los criterios para la selección de áreas, en muchos casos ha primado la resignación ante lo que queda disponible para conservar, más que una elección óptima. También existe escasez de personal capacitado y de recursos financieros para el manejo de las áreas".

Falta representatividad de varios sistemas ecológicos del país y, en otros casos, se ha producido prácticamente la extinción de especies.

A su vez, "las áreas contiguas a las protegidas están siendo profundamente modificadas por la ampliación de la frontera agropecuaria, la explotación maderera, la urbanización, la minería, la explotación petrolera, la construcción de caminos y otras actividades humanas. Las áreas protegidas se transforman cada vez más en "islas" rodeadas por ambientes muy alterados, lo que amenaza la posibilidad de mantenimiento de la variedad de especies".

c) La expansión de la frontera agropecuaria

Tras afirmar que "el avance de la frontera agropecuaria es el proceso que afecta en mayor grado los recursos naturales renovables de Argentina por su velocidad, extensión, modo de operación tecnológica y social, tipo de ecosistemas que involucra y de opciones futuras que cierra", Gallopin señala los grandes ecosistemas argentinos que están padeciendo este proceso: a) las selvas subtropicales del Noroeste y del Noreste; b) las áreas semiáridas periféricas a la pampa húmeda;

/c) las

c) las áreas de anegamiento frecuente de la región del interfluvio mesopotámico (provincias de Corrientes y Entre Ríos); d) áreas precordilleranas de las provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut.

"Es importante destacar --continúa el autor citado-- que en la Argentina, a diferencia de muchos otros países del continente, la superficie de tierras cultivables, su calidad, y las densidades demográficas, no actúan como limitantes que exijan la ampliación de la frontera agropecuaria. Más grave aún, las experiencias de expansión de frontera realizadas hasta ahora se han basado, más que en un desarrollo agropecuario sostenible a largo plazo, en la utilización destructiva del bosque, la fauna y los suelos sujetos a explotación. En general, después de expoliar el recurso virgen los proyectos han sido abandonados."

En la subregión argentina de la Cuenca del Plata (noreste y parte del noroeste del país) los procesos de expansión de la frontera agropecuaria que se vienen operando en el propio país y en Brasil y Paraguay, principalmente a costa del bosque natural, constituyen el principal factor dinamizador de las cada vez más catastróficas inundaciones del litoral argentino, así como de pérdida de suelos por erosión hídrica y generan un serio riesgo de colmatación futura de las represas construidas, y en construcción, por efecto de los sedimentos de arrastre, cada día más abundantes, provenientes de aguas arriba.

En base a información de Phillipe Culot (FAO, agosto 1983), Kugler hace notar que hasta 1980 fueron deforestadas en la Cuenca del Plata 47 102 000 hectáreas habiéndose reforestado tan solo 4 713 000 hectáreas. En Argentina solamente, fueron desmontadas 1 202 000 hectáreas y reforestadas tan solo 78 000 hectáreas. En la región brasileña de la Cuenca se talaron 44 490 000 hectáreas y se plantaron 4 635 000 hectáreas.25/ Los efectos desvastadores que la escorrantía de las lluvias tropicales están provocando en los suelos desforestados de los Estados brasileños de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná son impresionantes y afectan al conjunto de la Cuenca. Borlaug ha dicho: "puedo resumir la gravedad del problema de la erosión en Brasil con una sola frase: Brasil se está yendo al mar por el Río de la Plata".26/

Vale la pena señalar un ejemplo más de cómo este irracional manejo de las aguas y del suelo, por parte de todos los países implicados en la Cuenca del Plata, afecta y obstaculiza el desarrollo económico y genera gravosas deseconomías:

/por las

por las vías navegables del Delta del Paraná circulan por año 250/300 buques transportadores de granos, 120/150 petroleros y 150 de carga general que transportan, en una u otra dirección, 15 000 000 de toneladas de granos, 5 000 000 de toneladas de hierro y carbón y 6 500 000 toneladas de petróleo, entre otras cosas. Atento a que el canal Martín García, la más importante vía de navegación entre el Paraná y el canal de acceso al puerto de Buenos Aires, en el Río de la Plata, sólo permitía el tránsito de buques de hasta 24 pies de calado, se construyó e inauguró, en 1976, el Canal Mitre que, con una gran inversión, tendía a posibilitar la navegación hasta 32 pies y consiguientemente el tránsito de buques de mayor porte y una mayor economía de fletes. En diciembre de 1982 fruto de la creciente sedimentación natural, agravada por las grandes inundaciones, el Canal, que venía perdiendo su calado originario, llegó a tener solamente 17 pies. Según cálculos de las autoridades de transporte fluvial y marítimo restituir el canal a su dimensión original implica remover 8 500 000 metros cúbicos de sedimentos a un costo estimado de 17 000 000 de dólares,27/ mientras tanto el transporte deberá hacerse en buques de menor calado o a media carga, si están saliendo a ultramar, para completar su carga en los puertos de Buenos Aires y Bahía Blanca; en este último, por ejemplo, por lo sobrecargado que está, las esperas suelen ser de 40 días a un costo de 5 500 dólares por día.28/

¿Quiérese un mejor ejemplo de cómo el deterioro ambiental conspira contra el desarrollo?

d) Alteración de sistemas hídricos

A pesar del reiterado reconocimiento de que ha sido objeto a nivel conceptual, el manejo integrado de cuencas hidrográficas no ha logrado plasmarse suficientemente en la gestión de los recursos hídricos del país --tampoco, como se ha visto antes, en los recursos compartidos con otros países, especialmente de la Cuenca del Plata-- ni en la gestión del territorio y de los ecosistemas implicados.

En la Cuenca del Plata, amén de lo ya dicho en el acápite anterior, es notorio el alto grado de "espontaneísmo" con que, desde el punto de vista del ordenamiento del territorio, se han adoptado las decisiones sobre grandes obras hidráulicas y localización de actividades productivas y de asentamientos humanos.

Con relación a las obras hidráulicas más importantes recientes y en ejecución, se han hecho y se están haciendo evaluaciones de su impacto ambiental, pero en todos

/los casos

los casos a partir de proyectos ya aprobados e, incluso en ejecución, lo que relativiza mucho las posibilidades de incidir; en otros casos, la transferencia de las conclusiones técnico-científicas al nivel decisiorio político es notoriamente insuficiente.

Los problemas de contaminación originados por ese espontaneísmo en la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos y en la falta de tratamiento de los desechos, sobre todo en el sector de la cuenca que va de la ciudad de Rosario a la de La Plata, son graves y suficientemente conocidos.

En los párrafos anteriores hemos intentado una aproximación a los rasgos dominantes de la problemática ambiental argentina y se ha visto cómo un crecimiento económico desordenado ha generado profundas diferencias ambientales y de calidad de vida entre las diversas regiones del país además del deterioro grave, en algunos casos, y el desaprovechamiento en otros, de recursos naturales que racionalmente utilizados podrían permitir un desarrollo equilibrado, sostenido y autónomo.

Esta constatación no es, de ninguna manera, novedosa. Las características fundamentales del modelo de desarrollo argentino, en su evolución histórica, vienen siendo estudiadas y descritas por diversos equipos técnicos, tanto del sector público --especialmente a partir de los trabajos del CONADE, en los años 60, para adelante-- como de centros privados de estudios e investigaciones. En los últimos años, también se han agregado diversos trabajos sobre la configuración medio-ambiental que el modelo ha generado.

Cierto es que la dictadura (1976/1983) ha provocado cambios e involuciones quizás no suficientemente medidas y evaluadas todavía. Pero ello no afecta a lo fundamental del diagnóstico. Más que por perfeccionismos técnicos, la acción en profundidad que la situación requiere, se halla fuertemente condicionada, de manera primordial, por una efectiva voluntad política de cambio.

La consolidación del renaciente sistema democrático depende, en gran medida, de que se alcancen los objetivos nacionales de desarrollo.

Queremos decir, en otras palabras, que la planificación del desarrollo, y la incorporación de la dimensión ambiental en ella, antes que un problema técnico, es, hoy más que nunca, un problema político de suma importancia.

/Si ello

Si ello es aceptado, de inmediato surgen una serie de interrogantes: ¿cuál es la estructura del aparato estatal al que cabe la responsabilidad primaria de enfrentar ese desafío político? ¿cómo discurre el flujo burocrático-decisorio a través de esa estructura? ¿qué ajustes serían aconsejables?

En los dos capítulos que siguen procuraremos responder a estos interrogantes.

2. La actual estructura del gobierno nacional y la gestión ambiental

El Gobierno Nacional está integrado por tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el ejercicio del Poder Ejecutivo, el Presidente de la Nación es asistido por ocho Ministros, y por las cinco Secretarías que dependen directamente del Presidente.

A su vez, los Ministerios se desagregan en Secretarías de Estado, éstas en Subsecretarías y las Subsecretarías en Direcciones Nacionales o Generales, según el caso.

A. Presidencia: Secretaría General y Secretaría de Planificación

Las cinco Secretarías del área de la Presidencia son:

1) General
2) de Planificación
3) de Inteligencia de Estado
4) de Información Pública
5) de la Función Pública.

De todas ellas revisten particular interés, en nuestro caso, la Secretaría General de la Presidencia y la de Planificación. La primera porque, entre otras, tiene la misión --a través de la Subsecretaría de Coordinación-- de asistir al Presidente en la coordinación de las acciones de las distintas áreas del Poder Ejecutivo de manera de asegurar la coherencia política y funcional entre ellas y la fluida relación con los integrantes de los cuerpos legislativos.29/ Y la Secretaría de Planificación porque asiste al Presidente en la conducción, coordinación y control del proceso de planificación integral del desarrollo económico social.

/Entre las

Entre las funciones específicas que tiene la Secretaría de Planificación vinculadas con la planificación del desarrollo y la inserción de la dimensión ambiental en él, pueden distinguirse algunas de carácter formal y otras de carácter sustantivo.

Por "funciones de carácter formal", entendemos aquellas que otorgan a esta Secretaría una determinada autoridad --de particular peso dada la directa dependencia del Presidente que tiene el organismo-- en la coordinación y compatibilización de las políticas, programas, planes y proyectos de toda la Administración Pública. Estas funciones son esenciales en la ejecución concreta de todo Plan de Desarrollo y, en particular, para nuestro caso, si ese Plan se propone hacer efectiva la incorporación de la dimensión ambiental.

Ellas son:

a) Confeccionar las directivas a impartir por el Poder Ejecutivo a las distintas áreas de la Administración Pública a fin de adecuar y compatibilizar las planificaciones sectoriales y regionales con la planificación general, así como para la elaboración de los planes, programas y proyectos económicos, sociales y de obras y servicios públicos.

b) Coordinar el proceso de elaboración de los planes y programas intersectoriales y regionales de la Administración Pública.

c) Establecer los sistemas de enlace de las unidades de planificación de las distintas áreas ministeriales.

d) Intervenir en la coordinación y compatibilización de los grandes proyectos de inversión pública que por su importancia económica o social fueran de interés nacional, así como en los de inversión privada que, reuniendo dicha condición, requiriesen la aprobación, autorización o licencia de autoridad competente.

Denominamos "funciones de carácter sustantivo" a aquéllas en las que la Secretaría de Planificación entiende de manera principal, o de alguna forma participa o interviene, en la definición y consecución de los objetivos y contenidos de la política y de los programas de desarrollo así como de su orientación medioambiental. Ellas son:

a) Evaluar las perspectivas de desarrollo a largo plazo y formular pautas para el análisis de los problemas en dicha dimensión temporal.

b) Analizar, formular y evaluar propuestas de objetivos, políticas y estrategias nacionales para el proceso de planificación del desarrollo.

/c) Elaborar

c) Elaborar propuestas de objetivos, políticas y planes globales y regionales de desarrollo para el mediano plazo.

d) Formular criterios generales para la elaboración de planes y programas contemplados en la planificación general.

e) Efectúa el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos previstos en el Plan Nacional, analizando su impacto ambiental y regional, proponiendo las medidas correctivas o complementarias que fueren necesarias.

f) Formula objetivos, políticas y directivas de ordenamiento espacial.

g) Interviene en la formulación de objetivos y políticas de ordenamiento ambiental y de preservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales, orientándolos hacia los sectores de la producción más convenientes.

h) Elaborar programas de investigación y formación profesional vinculados con las tareas de planificación.

i) Coordinar y conducir los Sistemas Estadístico y Censal del país e intervenir en los objetivos y políticas de informática que se requieran para el desarrollo del proceso de planificación general.

Debe destacarse finalmente que de la Secretaría dependen cuatro Subsecretarías:

a) General

b) de Programación del Desarrollo

c) de Programación y Coordinación con el Sector Público; y

d) de Análisis de Largo Plazo, correspondiendo a ésta la intervención en la formulación de criterios para la elaboración de objetivos y políticas de ordenamiento espacial y preservación del medio ambiente y los recursos naturales, a través de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis.

No podemos dejar de anticipar que, en más o en menos, este cúmulo de funciones se asemeja a las que reiteradamente se han venido atribuyendo a los sucesivos organismos de planificación que ha tenido el Gobierno Nacional en los últimos 25 años, con muy escaso éxito en orden a encuadrar el conjunto de la actividad estatal y de sus distintos sectores o áreas y niveles administrativos en el marco de las sucesivas políticas de desarrollo trazadas.

Pero antes de volver sobre ello --para analizar las razones de ese escaso éxito y formular posibles ideas destinadas a mejorar la operatividad estatal en este campo--, nos parece necesario efectuar la reseña de algunas de las competencias

/de los

de los diferentes Ministerios en función de las cuales los mismos deberán desempeñar un rol, de mayor o menor preponderancia, en la efectiva ejecución de una estrategia de desarrollo a mediano plazo, tanto en los aspectos directamente ambientales como en aquellos otros que a primera vista parecieran no serlo pero de los que, a la luz del diagnóstico sobre la particular problemática ambiental del país que hemos hecho son fuertemente condicionantes de cualquier política que se proponga revertir los problemas ambientales que hemos calificado como de más relevantes y, al mismo tiempo, atacar en una perspectiva de mediano plazo los que derivan de la estructuración espacial y el estilo con que se ha desarrollado en el país la relación Sociedad/Naturaleza.

B. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, en el orden interno --tanto como el de Relaciones Exteriores en el campo internacional-- es el área política por excelencia del Gobierno Nacional. Algunas de sus funciones resultan fundamentales para la conformación del modelo de gestión ambiental en el desarrollo que luego intentaremos proponer. Entre ellas las siguientes:

a) Sin desmedro de las vinculaciones sectoriales que los demás Ministerios nacionales traban con sus pares provinciales, es a través del de Interior que el Presidente canaliza la vinculación de la política global del Gobierno Federal con los Gobiernos provinciales.

b) Es el principal responsable de la política poblacional, elaborando y aplicando las normas que rigen las migraciones internas y externas, interviniendo también en la creación de condiciones favorables para afincar núcleos de población en zonas de baja densidad demográfica y de interés geopolítico y en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera.

c) Dadas las cuestiones jurisdiccionales implicadas, entiende en el régimen jurídico de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes.

De las tres Subsecretarías con que cuenta (este Ministerio no tiene Secretarías de Estado) toca a las de Asuntos Institucionales y a la de Asuntos Técnico-Económicos la distribución de unos u otras de las competencias descritas.

/C. Ministerio

C. Ministerio de Economía

Un área particularmente importante en nuestro tema lo constituye el Ministerio de Economía.

En primer lugar porque, desde él se desarrolla toda la política atinente a los recursos naturales renovables --con excepción del agua-- y a los recursos mineros.

Así, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, tiene a su cargo la política agropecuaria nacional y la conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales implicados (flora y fauna). De esta Secretaría depende bajo forma autárquica, la Administración de Parques Nacionales que, con la limitación de tener bajo su jurisdicción exclusivamente áreas protegidas, es el único sector estrictamente conservacionista de la Secretaría. Si bien la Dirección Nacional de Fauna Silvestre (en la Subsecretaría de Agricultura), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Forestal Nacional (IFONA) han desarrollado y desarrollan, con mayor o menor fuerza, programas de protección de la fauna y flora silvestre y de los suelos, todo el accionar de la Secretaría acusa una dominante productivista muy pronunciada. A ello deben agregarse dos factores institucionales sobre los que volveremos más adelante: uno, el que los recursos hídricos sean competencia exclusiva de otro Ministerio (de Obras y Servicios Públicos); otro, las competencias concurrentes que, en virtud de la Constitución Nacional, tienen los organismos provinciales en varias materias que tiene atribuidas la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Asimismo, por medio de la Secretaría de Minería y de la Secretaría de Recursos Marítimos, el Ministerio de Economía es responsable de las políticas en dichos sectores, con la salvedad, en el primer caso, del carbón y el petróleo que, junto con el gas, se hallan, en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a cargo de empresas estatales específicas.

Pero, en segundo lugar, la importancia del Ministerio de Economía en orden a una política de compatibilización de desarrollo y medio ambiente, dadas las carasterísticas de la problemática ambiental argentina, estriba en que bajo su dependencia se encuentran áreas como la Secretaría de Industria en la que se adoptan decisiones promocionales del sector que implican opciones sobre localización de establecimientos, tecnologías industriales e insumos productivos cuya relevancia

/ambiental es

ambiental es innecesario destacar (además de ella depende el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que desarrolla la investigación en la materia que indica su nombre). También la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Regional, en cuanto se le han asignado competencias sobre elaboración, ejecución y control de las políticas relativas a las producciones regionales y a la ejecución de todas las acciones orientadas a promover el desarrollo regional, puede jugar un rol muy importante para ayudar a superar los desequilibrios regionales entre la región pampeana, y las restantes regiones, cuya incidencia en la conformación medioambiental del país destacabamos más arriba.

D. Ministerio de Obras y Servicios Públicos

En el Ministerio de Obras y Servicios Públicos el área prima facie más vinculada con la temática ambiental es la Secretaría de Recursos Hídricos, cuya misión es la de elaborar y controlar la política hídrica nacional y coordinar los planes, programas y proyectos vinculados a los recursos hídricos no marítimos a fin de proveer a su correcto conocimiento, aprovechamiento, uso y preservación.

Debe aclararse no obstante que, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional y el Código Civil, las aguas superficiales son del dominio público provincial y la jurisdicción nacional alcanza exclusivamente a la navegación en los ríos, y ni siquiera en todos, sino exclusivamente en los que atraviesan el territorio de más de una provincia. Pero, por otro lado, aún el uso navegatorio de estos ríos interprovinciales es de competencia, no de la Secretaría de Recursos Hídricos sino de la Secretaría de Transporte (Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo) del mismo Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Queremos decir, con lo que apuntamos, que si bien la casi totalidad de las cuencas hídricas del país abarcan el territorio de más de una provincia, el hecho de que cada provincia tenga su propia legislación de aguas y sus propias autoridades en la materia, y que allí donde hay jurisdicción nacional --uso navegatorio-- la competencia no sea de la Secretaría de Recursos Hídricos, ha restado mucha posibilidad de acción a esta Secretaría, a pesar de primar en ella, desde su creación, una clara y correcta orientación ecológica hacia el manejo integrado de las cuencas. Los esfuerzos de este organismo por promover mecanismos de concertación entre las Provincias, a través de Comisiones de Cuenca, salvo pocas excepciones, han tenido escaso éxito y, en todo caso, muy serias discontinuidades por

/razones que

razones que van desde el insuficiente respaldo político que necesita un organismo que debe gestionar un ámbito jurídicamente tan compartido hasta las rivalidades localistas entre provincias de aguas arriba y de aguas abajo y entre provincias y localidades de aguas contiguas.

Dependiendo de la Secretaría de Recursos Hídricos, opera la Empresa de Obras Sanitarias de la Nación encargada del suministro de agua potable y del control de la contaminación de las aguas proveniente del uso doméstico e industrial en la ciudad de Buenos Aires y varios partidos del Gran Buenos Aires. El control de la contaminación proveniente del uso navegatorio en ríos y mares corresponde a la Administración Nacional de Puertos (Secretaría de Transporte) en los puertos, y a la Prefectura Naval Argentina (Ministerio de Defensa) en las aguas exteriores a los puertos. De la Secretaría de Recursos Hídricos depende también el Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas (INCYTH) con la misión de desarrollar investigaciones y diagnósticos sobre el estado, uso y aprovechamiento de los ríos.

Pero, a igual que lo que ocurre en el de Economía, existen en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos un conjunto de competencias y organismos que le otorgan un rol sumamente importante en la conformación de la relación sociedad/naturaleza.

A través, por ejemplo, de la Secretaría de Energía se formula la propuesta de planificación energética del país, tanto desde el punto de vista de las opciones tecnológicas como desde las prioridades de su ejecución y localización, atendiendo a la compatibilización entre las necesidades y demandas regionales y la rentabilidad de la producción de energía. Como tal es responsable del Plan Energético Nacional. En la Argentina, en función de resolver buena parte de los problemas ambientales por la vía del desarrollo, la experiencia de las últimas décadas señala que, superado el condicionante del financiamiento, el problema principal no es el de la producción de energía --dada la abundancia de recursos y la diversidad de opciones tecnológicas posibles y experimentadas-- sino el de la distribución en el territorio de la energía producida y a producir. En efecto: hasta el presente, la energía producida por grandes emprendimientos hidroeléctricos, como los de la Patagonia y de Salto Grande, ha sido prácticamente absorbida por la hiperconcentración urbano industrial del eje Rosario-Buenos Aires-La Plata, privándose finalmente a las zonas de producción de la posibilidad de un aumento importante de su oferta energética y agravándose el desequilibrio regional. Nadie puede dudar

/que una

que una mayor disponibilidad hidroenergética en el interior del país y, sobre todo por razones de elemental justicia, en las regiones que poseen los recursos hídricos, favorecería el desarrollo y el mejoramiento ambiental de las mismas y, a la vez, frenaría el proceso concentrador en el eje urbano industrial mencionado.

Similar dimensión medioambiental y de desarrollo puede asignarse a la Secretaría de Transporte, responsable del Plan Nacional de Transporte, y a todos los entes dependientes del Ministerio que planifican y ejecutan la infraestructura de obras y servicios en la órbita nacional, no sólo por su importancia como instrumentos de desarrollo sino también por el impacto ambiental capaz de generar los proyectos que llevan a cabo (Dirección Nacional de Vialidad, Empresa de Ferrocarriles del Estado, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Empresa de Agua y Energía, Hidronor, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Gas del Estado, etc.).

E. Ministerio de Educación y Justicia

La incumbencia del Ministerio de Educación y Justicia en la gestión ambiental en el desarrollo, por las responsabilidades que caben a la Secretaría de Educación en materia de educación ambiental formal y a la Secretaría de Cultura en la formación de una conciencia ambiental en la población --con la cooperación de la Secretaría de Información Pública de la Presidencia-- es innecesario remarcarla. Pero en este Ministerio se encuentra también la Secretaría de Ciencia y Técnica que tiene a su cargo la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo científico y tecnológico y la promoción y financiamiento de la investigación en ese campo con la consiguiente posibilidad de favorecer tecnologías alternativas y ambientalmente apropiadas.

F. Ministerio de Salud Pública y Acción Social

Adrede hemos dejado para el final, en esta rápida revisión de roles ambientales de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, al Ministerio de Salud y Acción Social que es donde se encuentra --al menos en las competencias asignadas por la Ley de Ministerios-- lo que podríamos llamar el "organismo ambiental" por antonomasia; nos referimos a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

/Se hace

Se hace necesario a esta altura una breve referencia histórica. A impulsos de las conclusiones de la Conferencia de Estocolmo, en el año 1973 se creó, en el ámbito del Ministerio de Economía, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Esa conexión con Estocolmo fue advertible en un triple sentido: primero, porque la decisión política del Gobierno de entonces explícitamente se fundamentó en la necesidad de adecuar la estructura administrativa al entonces incipiente movimiento mundial que la Conferencia había recogido de los países subdesarrollados respecto de la armonización del desarrollo y el medio ambiente; segundo, por su inserción en el Ministerio de Economía al que, simultáneamente, se le concentraban en 1983 un cúmulo de competencias, hasta entonces dispersas, que lo convertían, en la práctica, en un Ministerio de planificación y ejecución del desarrollo económico nacional (piénsese que dicho ministerio absorvió una serie de áreas que anteriormente habían tenido rango ministerial autónomo, como Hacienda, Agricultura y Ganadería, Industria y Minería, Obras Públicas, Transporte, Energía y Comunicaciones y el Instituto Nacional de Planificación Económica); y, tercero, porque en su estructuración interna, que en seguida describiremos, la Secretaría fue concebida como un intento de incorporar la concepción holística en la gestión ambiental --tal como, por la misma época, países como Venezuela, Brasil y México estaban intentándolo también.

La Secretaría contaba con cuatro Subsecretarías:

a) la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables que, en dicho nivel, aparecía como un área nueva, si bien constituyó una forma de concentración de sub-área preexistentes en el Ministerio de Agricultura y Ganadería: las de flora y fauna silvestre, pesca continental, el Servicio de Parques Nacionales y el Instituto Forestal Nacional (IFONA).

b) La Subsecretaría de Minería, que históricamente venía ligada hasta entonces, con rango de Ministerio, al área de Industria.

c) La Subsecretaría de Recursos Hídricos, también preexistente y de la cual dependían la Administración de Obras Sanitarias de la Nación (suministro de agua potable, saneamiento y control de contaminación hídrica en las áreas por ella servidas, que eran la Capital Federal y varias Provincias), el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH) y el Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP) que atendía el suministro de agua potable a poblaciones rurales.

/d) La

d) La Subsecretaría de Ambiente Humano, ésta era el área genuinamente nueva de la Secretaría creada y su función era la de formular las pautas de una política nacional ambiental con un criterio globalizador y abarcando como temática particular, la evaluación ambiental, el ordenamiento territorial, el impacto ambiental de las actividades humanas, la promoción de la legislación y de la educación ambiental y la contaminación del agua, del aire y del suelo. Asimismo, tenía la función de asistir técnicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores en la vinculación con los organismos internacionales ambientales, especialmente el PNUMA y el Programa MAB/UNESCO.

Lamentablemente esta tentativa de adecuación institucional a la nueva temática ambiental tuvo muy escaso tiempo de experimentación ya que, al producirse la ruptura del orden constitucional, en marzo de 1976, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano fue disuelta y las cuatro áreas mencionadas repartidas como sigue:

a) La Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables pasó con ese rango a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Ministerio de Economía).

b) La Subsecretaría de Minería se convirtió en Secretaría de Estado autónoma, dentro del mismo Ministerio de Economía.

c) Las Subsecretarías de Recursos Hídricos y de Ambiente Humano (esta última con el nombre de Planificación Ambiental, primero, y de Ordenamiento Ambiental, después) fueron puestas bajo la órbita de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas (Ministerio de Economía).

En diciembre de 1981, el hasta entonces Ministerio de Salud Pública se transforma en Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente y la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, con el nombre de Subsecretaría de Medio Ambiente, sale del área de Transporte y Obras Públicas (y consecuentemente del Ministerio de Economía) para integrarse en forma asociada al área de salud, incorporando la temática del saneamiento ambiental que siempre había permanecido en el sector Salud.

En diciembre de 1983, con el retorno al régimen constitucional, el Ministerio mencionado se transforma en Ministerio de Salud y Acción Social que tiene cinco Secretarías de Estado:

/a) de

a) de Salud

b) de Deporte

c) de Promoción Social

d) de Desarrollo Humano y Familia

e) de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

Esta Secretaría tiene prevista una Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental pero, a un año del Gobierno Constitucional, aún no se ha dictado su estructura orgánica, por lo cual continúa operando, salvo algunas modificaciones, a través de las primitivas Direcciones Nacionales que tenía la originaria Subsecretaría de Ambiente Humano (1973).

La ley de Ministerios, en su artículo 24, establece como competencia del Ministerio de Salud y Acción Social la de asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente con la salud de la población y el medio ambiente y con la promoción y asistencia social, la protección de la familia, la vivienda, el turismo social y el deporte. Del cúmulo de funciones que el artículo enumera, corresponden a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental las siguientes de carácter ambiental:

1. Entender en la elaboración y fiscalización de las normas relacionadas con la contaminación ambiental, con la intervención de los sectores que correspondan.

2. Entender en la elaboración de las normas a tener en cuenta en las programaciones ambientales a nivel regional y de asentamientos humanos, acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.

3. Entender en la elaboración de normas de preservación del medio ambiente referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales, en relación con la localización de actividades económicas.

4. Entender en la elaboración de las normas destinadas a la preservación ambiental relacionadas a obras de infraestructura.

5. Entender en la organización, dirección y fiscalización de un registro que permita inventariar fuentes de emisión y descarga de contaminantes.

6. Intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en el área de su competencia.

/3. Evaluación

3. Evaluación crítica de la actual conformación del aparato estatal argentino desde el punto de vista de la inserción de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo

Creemos que para poder realizar una evaluación seria y profunda, y sobre todo útil para fundamentar propuestas institucionales superadoras de la situación actual, se hace necesario un análisis que, en primer lugar, no sea meramente "formal" --o sea que se agote en el mayor o menor acierto con que el aparato estatal esté organizado en la letra fría de las normas que asignan competencias a los diferentes organismos-- sino que incluya la dinámica concreta, o si se quiere, el comportamiento histórico real del aparato estatal, su respuesta efectiva a esa idea emergente a partir de los años 70 respecto de la compatibilización de desarrollo y medio ambiente.

En segundo lugar, ese análisis, desde el punto de vista de lo formal y de la dinámica estatal concreta, no debe limitarse en su objeto al organismo ambiental y a los organismos de planificación del desarrollo, sino que debe incluir a los demás sectores del Estado cuyo accionar resulta fundamental para definir un tipo y estilo de relación entre la sociedad argentina y la naturaleza que le sirve de soporte.

A. El organismo ambiental y la inserción de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo argentino

Desde el punto de vista formal y de la voluntad política que fundamentó su aparición, es innegable, como ya lo hemos dicho, que la creación en 1973 de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano se encuentra fuertemente influenciada por la moderna corriente teórica de compatibilización de desarrollo y medio ambiente que alcanza, al menos a nivel de principios, un fuerte respaldo en la Conferencia de Estocolmo de 1972.

Ello se hace evidente desde tres ángulos:

a) La nueva Secretaría se inserta en un nuevo tipo de Ministerio de Economía --que por la cantidad de áreas que absorbe, según hemos reseñado más arriba, se transforma en un verdadero super-Ministerio-- en el que, simultáneamente se estaba creando la Secretaría de Programación y Coordinación Económica, cuya función no sólo tenía una particular jerarquía por su atribución de coordinar, en dependencia directa del Ministro, a las demás Secretarías del Ministerio, sino también porque

/se le

se le otorgó la atribución de planificación del desarrollo nacional a través del Instituto Nacional de Planificación Económica, que venía a ser el continuador del antiguo Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), del cual nos ocuparemos más adelante al hacer una breve historia de la planificación del desarrollo en Argentina. En este marco institucional, es evidente que la creación del organismo ambiental en el seno del Ministerio que llevaría a su cargo la planificación del desarrollo constituyó un acierto formal indudable.

b) La nueva Secretaría implicaba una tentativa de concentración administrativa de algunas áreas dedicadas al manejo de recursos naturales que hasta entonces se encontraban dispersas, como minería, recursos hídricos, flora y fauna silvestre, pesca continental, áreas protegidas, suministro de agua potable y contaminación hídrica y bosques cultivados, con el agregado, a todo ello, de un área nueva, como la Subsecretaría de Ambiente Humano, que, se suponía, habría de aportar las pautas para una política ambiental globalizante que, junto con facilitar la orientación hacia un manejo ecosistemático de aquellos recursos naturales, intentara armonizar la relación naturaleza/sociedad o, si se prefiere, medio natural/medio humano.

c) La convivencia dentro de un mismo Ministerio, aparecía como una magnífica oportunidad de incidir, con criterios ambientales apropiados, en las políticas sectoriales de una serie de áreas vinculadas al desarrollo de los sectores productivos y de servicios y a la infraestructura del país, tales como obras públicas, transporte, energía, agricultura, ganadería, comunicaciones e industria. Piénsese que, desde el punto de vista de las políticas sectoriales que revisten interés ambiental, sólo quedaban fuera las de educación y las de salud, desarrollo urbano y turismo (estas tres últimas en el Ministerio de Bienestar Social).

La prematura disolución de la Secretaría, en marzo de 1976, a menos de tres años de su creación, relativiza en sumo grado todo juicio que pueda emitirse sobre esta primera experiencia argentina de gestión ambiental desde una perspectiva global y de armonización de desarrollo y medio ambiente.

Por un lado, la demora en la aprobación de la estructura orgánica de la nueva Subsecretaría de Ambiente Humano --que recién alcanza la aprobación presidencial en 1975-- impidió la incorporación en tiempo oportuno de los recursos humanos necesarios para insuflar los nuevos criterios globalizadores que de esta área se esperaban así como para iniciar los estudios que permitieran un primer

/diagnóstico de

diagnóstico de la situación ambiental del país, con criterios ecosistemáticos, que fuera más allá de los estudios sectoriales de los diversos recursos naturales (que, salvo algunas excepciones, eran los únicos que existían) y que al mismo tiempo permitiera mostrar las interrelaciones existentes entre el estilo de desarrollo existente y el estado del medio ambiente natural y social.

Por otro lado, como en toda reforma administrativa, quedó en evidencia que las modificaciones a nivel normativo y estructural no alcanzan su inmediato correlato en la realidad. La intención que la reestructuración conllevaba, en el sentido de conformar bajo una política común a organismos tan tradicionales y acostumbrados a una óptica sectorial, como eran Minería, Parques Nacionales, Instituto Forestal Nacional, Obras Sanitarias de la Nación y --en alguna medida-- Recursos Hídricos y las Direcciones de Flora y Fauna Silvestre y Pesca, es lógico que no resultara fácil ni pudiera obtenerse de la noche a la mañana. En todo caso, el período de algo más de dos años que duró la experiencia, resultó absolutamente insuficiente para reorientar la direccionalidad política de esas áreas hacia la nueva concepción ambiental --que, reconozcámoslo, implicaba una ruptura bastante abrupta con la "ideología" sectorialista preexistente-- y para plasmar metodologías interdisciplinarias en cuadros técnicos que en su inmensa mayoría no habían sido formados ni entrenados para utilizarlos.

Al mismo tiempo, la real inserción de la Secretaría en el seno del super-Ministerio que la cobijaba fue sumamente débil y, más allá de su participación en la definición del capítulo sobre medio ambiente del Plan Trienal 1974-1977 (Decreto Nº 776/73), sólo puntualmente pudo, en algunos casos, incidir sobre la política de desarrollo implementada durante el período. (Política que, cabe consignarlo, con excepción del régimen de promoción industrial y de programación de grandes obras de infraestructura, no alcanzó a superar una perspectiva de corto plazo.)

Aunque ello puede atribuirse, en parte, a que la "personalidad institucional" de la Secretaría --por las razones endógenas y de tiempo que antes señalábamos-- no alcanzó a conformarse con la solidez necesaria como para incidir "hacia afuera" con la fuerza y coherencia necesaria, también es cierto que la voluntad política "formal", expresada cuando se decidió su creación, no fue seguida, en la práctica, por la voluntad política necesaria en los niveles superiores, para canalizar su presencia efectiva en el proceso de toma de decisiones atinentes al desarrollo económico y social, ni en sus aspectos globales ni tampoco en los aspectos sectoriales atinentes a las otras importantes áreas del propio Ministerio de Economía.

/Con todo,

Con todo, el esfuerzo que se venía realizando y la inversión político-técnica que la creación y puesta en funcionamiento de la Secretaría habían implicado, sobre todo si se piensa que era el primer intento de aproximación a una gestión global del medio ambiente que se efectuaba en el país, merecía mejor suerte que su abrupta frustación a través de la disolución de la Secretaría y la dispersión, ya descrita, de sus áreas que produce el régimen militar que usurpa el poder a partir de marzo de 1976. Sobre todo cuando pueden encontrarse fuertes indicios de que esa disolución se origina no en las insuficiencias que la gestión de la Secretaría podría haber evidenciado hasta el momento sino, al contrario, por los obstáculos que su consolidación institucional, sus productos científicos, técnicos y programáticos, y sus propuestas políticas podían significar para la implantación del modelo económico pro-imperialista que, en el marco de las concepciones de la Escuela de Chicago, la dictadura militar vino a implantar en el país.

Para que no se crea que lo antedicho es meramente retórico, valga mencionar dos ejemplos.

De las cuatro áreas que, con nivel de Subsecretaría, componían la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, sólo una, con el nivel de Secretaría de Estado, la de Minería, es puesta bajo dependencia directa del Ministro de Economía y, precisamente, toda la política de esta área, que durante el gobierno constitucional anterior tendía a favorecer y promocionar a las pequeñas y medianas empresas mineras, involuciona hacia el desarrollo de la gran minería ligada al capital multinacional, cuya falta de interés en sujetarse a condicionamientos ecológicos de ninguna especie es innecesario demostrar (ejemplo concreto: gran proyecto cuprífero de El Planchón (Pcia. de San Juan) a cargo de la empresa Minera Aguilar S.A., subsidiaria de capitales transnacionales).

El nuevo modelo económico implicaba la desarticulación del aparato productivo industrial del país y la potenciación del sector agrícola ganadero para, a través de un fuerte proceso de concentración de la propiedad en el sector, insertar a la Argentina en el modelo internacional de división del trabajo con un rol prioritario de productora de alimentos. De allí entonces que la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables fuera reincorporada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y que, desde allí, fuera el sector de la Administración que con más énfasis se opusiera a la sanción de una ley general de medio ambiente, usando el argumento de que propiciar el uso racional de los recursos naturales, si por tal se entendía

/"racionalidad ecológica",

"racionalidad ecológica", constituía un absurdo, ya que "la explotación de los recursos naturales no reconoce otra racionalidad que la económica".30/

Las dos restantes áreas que componían la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano fueron subsumidas, como ya se ha dicho, bajo la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas (Ministerio de Economía). Nos referimos a la Subsecretaría de Recursos Hídricos y a la, a partir de allí, Subsecretaría de Planificación Ambiental que luego cambiaría su nombre por el de Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, continuadora de la primitiva Subsecretaría de Ambiente Humano.

Del errático andar en el seno de la burocracia estatal que esta Subsecretaría ha padecido desde 1976 hasta la fecha ya nos hemos ocupado más arriba. Recordemos solamente que, sucesivamente, resultó ligada a los sectores de Transporte y Obras Públicas, primero, de Salud Pública después y de Vivienda actualmente.

Lo primero que se advierte como relevante característica, si se quiere analizar la acción desplegada por la Subsecretaría desde 1976 hasta 1984, es la imagen de un auténtico "quiste institucional" inserto en estructuras administrativas de nivel superior (las diversas Secretarías de Estado en que sucesivamente ha estado incluida). Con ello queremos decir que su producto técnico y el conjunto de su accionar en ningún momento se han visto enriquecidos u orientados por pautas políticas provenientes de los estratos institucionales superiores ni, menos aún, a la inversa, ese producto ha sido recogido por dichos estratos para traducirlos en políticas coherentes y estables, así fueran de carácter sectorial o, ni que decir, en una política nacional de medio ambiente de la que el país careció y carece, desde entonces a la fecha.

Es justo decir, en segundo lugar, que sin desmedro de cierta tendencia a una sobrevivencia meramente vegetativa que, en parte, tiene su origen en la prolongación de la situación de enquistamiento mencionada, la Subsecretaría ha desarrollado una serie de trabajos y acciones que una futura readecuación institucional no debería desperdiciar a raíz de la potencialidad que encierran. A esas líneas de trabajo, desarrolladas en estos años, queremos referirnos brevemente en los párrafos siguientes pues estamos convencidos que, si alguna vez el tema del medio ambiente logra ser sacado de las catacumbas de la Administración Pública, donde actualmente se encuentra, algunas líneas de trabajo deben ser continuadas y jerarquizadas. Lo contrario, sería pensar que en materia de medio ambiente, en

/Argentina, la

Argentina, la experiencia institucional que va desde los años 1973 a 1984 no ha dejado ninguna enseñanza positiva, lo que nosotros creemos que no es así.

Dichas líneas de trabajo son las siguientes:

1. El Programa de Evaluación Ambiental Permanente, que ha permitido un diagnóstico de la situación ambiental del país y la definición de regiones ambientales que, junto con suministrar bases técnicas suficientes para insertar, en la estrategia de desarrollo del país, una política nacional de medio ambiente con capacidad de operar a nivel regional y a largo y mediano plazo, permitirá también actuar en el corto plazo a raíz de las situaciones críticas que lleva detectadas.

2. El Programa de Evaluación de Impacto Ambiental de las Obras de Infraestructura, que aunque se ha concentrado especialmente en las obras hidroeléctricas (Salto Grande, Yaciretá, Casa de Piedra, etc.) ha permitido desarrollar una metodología y una experiencia práctica que en el futuro, con las debidas adaptaciones, permitirá contar con ciertos recursos humanos capacitados para la evaluación de otro tipo de proyectos.

3. En virtud de las disposiciones de la Ley de Promoción Industrial, la Subsecretaría ha venido realizando, desde hace años, el estudio de los efectos ambientales provocados por las industrias que aspiran a los beneficios del régimen promocional y la recomendación de las soluciones técnicas a los problemas derivados de la localización o del tratamiento de residuos.

4. El Programa de Educación e Información Ambiental, ha permitido el desarrollo de algunas experiencias en el sistema educativo formal y otras de capacitación, así como la elaboración de materiales de difusión, tanto escritos como audiovisuales. Además, la Subsecretaría ha actuado como punto focal del Programa RED (PNUMA/ORPALC) y el Programa INFOTERRA (PNUMA).

5. El Programa de Relaciones Institucionales ha permitido diversas acciones de cooperación con organismos provinciales y municipales y, en el nivel internacional, con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa MAB/UNESCO, que cuenta en el país con Comité Interministerial integrado por catorce organismos y cuya Secretaría Permanente ejerce la Subsecretaría.

B. El organismo de planificación nacional y la inserción de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo

La experiencia argentina de planificación del desarrollo presenta dos características claramente dominantes: la discontinuidad administrativa y la cada vez más decreciente transferencia de los planes producidos al campo de las decisiones políticas; al punto tal que nos atrevemos a decir que, al menos en lo que hace a la planificación global y regional del mediano y largo plazo, desde 1976 hasta la fecha esa transferencia es prácticamente nula.

La experiencia planificadora parte de la creación, en 1945, de la Secretaría Técnica de la Presidencia que formula el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1957); este último es sancionado por Ley 14.184 y significa una primera introducción del enfoque regional.

La Secretaría Técnica de la Presidencia es disuelta en 1955 y hasta 1961, en que se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) --acorde con las recomendaciones de la Carta de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso-- no existe, en el Poder Ejecutivo Nacional, ningún organismo de planificación del desarrollo. Debe advertirse, no obstante, que en 1959, por convenio entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales, se creó el Consejo Federal de Inversiones (CFI), interesante organismo multilateral que aún subsiste, con el objetivo de promover un desarrollo regionalmente armónico del país y cuya misión es la de asesorar a las provincias en la realización de estudios y proyectos y en la elaboración de planes regionales, urbanos y sectoriales.

El antes mencionado CONADE produce en 1964 el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 que puede considerarse como el primer plan integral de desarrollo a mediano plazo pero, en parte por la interrupción del orden constitucional que se opera en 1966, no pasó de ser un magnífico documento inspirador de algunas políticas sectoriales deshilvanadas pero nunca el instrumento orientador del desarrollo global y regional.

El gobierno militar implantado entre 1966 y 1973, con distintos avatares administrativos que no interesa reseñar aquí, mantuvo la Secretaría Técnica del CONADE, y produjo el Plan Nacional de Desarrollo (1970-1974), el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (sic) (1971-1975) aprobado por Ley Nº 19.039, ambos con similar suerte que el de 1964.

/El gobierno

El gobierno constitucional de 1973 disuelve el CONADE y encomienda la planificación del desarrollo a la más arriba citada Secretaría de Programación y Coordinación Económica (Ministerio de Economía) a través del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE). Previo a ello un Comité especial, presidido por el Ministerio de Economía e integrado por todos los Ministros del Gabinete Nacional produce el Plan Trienal 1974-1977 que, como ya se ha dicho, es el primero que fija objetivos en materia de medio ambiente.

El golpe militar de 1976, crea el Ministerio de Planeamiento, que luego es transformado en Secretaría dependiente del Presidente de la Nación; sin desmedro de algunos valiosos trabajos de diagnóstico y de propuestas técnicas, sobre todo en materia de ordenamiento territorial, no llega a producir en ocho años --coherente con la filosofía liberal y dependiente del régimen-- ningún tipo de plan global ni pauta alguna en la materia.

Dicha Secretaría de Planeamiento es transformada, con el advenimiento del gobierno constitucional (diciembre de 1983), en la actual Secretaría de Planificación, dependiente del Presidente de la República, cuyas funciones ya hemos detallado más arriba. Durante el año 1984 esta Secretaría ha estado fundamentalmente abocada a las negociaciones relacionadas con el arreglo de la abultada deuda externa del país y a la confección del Presupuesto Nacional, así como a su estructura interna, no habiendo hasta el presente producido pautas ni planes algunos en materia de desarrollo global, regional o sectorial.31/

En todos estos años, sobre todo a partir de la década del 60, también las provincias y los municipios han establecido áreas de planificación en sus respectivas jurisdicciones.

Para complementar esta apretada reseña meramente formal de la experiencia de planificación del desarrollo argentino, con una perspectiva real de su eficiencia y dinámica, nada nos parece mejor que traer a colación un documento de Jorcino de Aguilar que, por su experiencia de varios años de trabajo técnico en organismos de planificación, constituye una opinión autorizada.32/

"Las propuestas técnicas --dice-- no fueron acompañadas, en la mayor parte de los casos, por decisiones políticas que posibilitaran su implementación y algunos estudios no contuvieron indicaciones sobre las herramientas requeridas para su ejecución.

/"Dentro de

"Dentro de las instancias políticas faltaron, incluso, las decisiones relativas a la aceptación, la modificación o el rechazo de lo propuesto; los documentos pasaron a constituir mero material de consulta en bibliotecas o archivos y fueron editados por revistas técnicas, hecho que limitaba su alcance a un reducido ámbito de especialistas.

"En otros casos, las propuestas tuvieron sólo ejecución parcial implementándose planes sectoriales que respondían a problemas de coyuntura. La discontinuidad de los organismos técnicos dentro de las estructuras de gobierno ha constituido un obstáculo principalísimo para la acción efectiva y coordinada en la planificación, subutilizando estudios, trabajos e investigaciones.

"Todo ello ha significado, además, un innecesario derroche de recursos humanos, capacidad técnica, esfuerzos de organización, tiempos de funcionamiento y considerables gastos públicos" ... "Asimismo, se ha carecido de un enfoque integral que permita evaluar los planes y proyectos sectoriales, los que en su mayor parte sólo han tenido como objetivo la optimización del sector. Se ha carecido de una imagen global que posibilite evaluar las incidencias y efectos de la aplicación de los mismos (así, por ejemplo, planes de vivienda en los que sólo se tendía a eliminar el déficit habitacional; planes de transporte que al optimizar el sector aumentaban el alto nivel de centralidad y las desigualdades regionales; planes energéticos que no acompañaban el desarrollo de regiones postergadas).

"En muchos casos, los grandes proyectos de desarrollo nacional y regional se han realizado, o bien postergado, teniendo en consideración exclusivamente criterios de rentabilidad económica, sin una visualización de conjunto que permitiera establecer las implicancias geopolíticas o estratégicas que dichas decisiones pudieran acarrear.

"La carencia de acciones sistemáticas y continuas de planificación y la ausencia de una visión integral del funcionamiento del país y de una explicitación de los roles nacionales y regionales que debieran alcanzarse en el mediano y largo plazo, han traído consecuencias críticas, tanto en lo que hace a un adecuado ordenamiento territorial como en relación al desarrollo urbano y al ordenamiento ambiental."

Del crudo análisis transcrito surge, con absoluta claridad, que desde hace muchos años el accionar de conjunto del Gobierno Nacional, en la práctica, carece totalmente de un marco efectivo de planificación global y regional del desarrollo

/integral del

integral del país. Consecuencia obvia de ello es, al mismo tiempo, que la dimensión ambiental no se halle, en forma alguna, insertada en el proceso de desarrollo global y que la Argentina carezca de una política ambiental nacional.

C. Las consideraciones ambientales en el accionar de otros sectores del Estado

La inserción de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales de las diversas áreas de la Administración Pública Nacional que en un acápite anterior hemos detectado con capacidad de incidir en la conformación del medio ambiente, es también absolutamente relativa y puntual.

En materia de recursos naturales renovables, debe mencionarse en primer lugar, a la Administración de Parques Nacionales que maneja un conjunto de áreas protegidas, definidas ya sea como parques nacionales o como reservas y monumentos naturales. Sin embargo, la preeminencia de un clásico criterio conservacionista, que históricamente ha caracterizado a esta antigua institución, ha frustrado uno de los principales roles medioambientales de las áreas protegidas cual es el de transferir a las áreas rurales no protegidas el enorme capital de conocimientos y experiencia ecosistemática que su manejo genera. Con el advenimiento del gobierno constitucional se advierte un positivo y genuino propósito de revertir esa situación.

En segundo lugar, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Forestal Nacional (IFONA), si bien con un criterio productivista --lo que por otro lado es lógico ya que ello es su misión-- constituyen sectores que permanentemente han incorporado criterios de protección de los recursos naturales en sus respectivos proyectos.

En cuanto a la evaluación del impacto ambiental de los proyectos, sólo pueden mencionarse algunos grandes emprendimientos hidroeléctricos, ya mencionados más arriba, y algún tipo de consideraciones ambientales en los proyectos industriales que se acogen al sistema de promoción industrial.

En materia de contaminación hídrica, si bien es de competencia provincial, tanto el accionar de la Empresa de Obras Sanitarias de la Nación --cuya jurisdicción abarca la Capital Federal y algunos departamentos del Gran Buenos Aires-- como el de sus pares provinciales se ha caracterizado más por "descontaminar" las aguas, para asegurar el suministro de agua potable a la población, que por ejercer un efectivo control de la contaminación. Baste decir que sólo el 5% de los

/establecimientos industriales

establecimientos industriales pertenecientes a los diez ramos industriales que la OMS considera potencialmente críticos desde el punto de vista de la contaminación, poseen instalaciones de tratamiento de sus residuos.33/ Y ni aún en estos casos puede asegurarse que esas instalaciones efectivamente operen o que el tratamiento sea el apropiado.

Por otro lado, debe decirse que el obsoleto sistema de eliminación de excretas de la misma Empresa de Obras Sanitarias de la Nación es uno de los principales responsables del alto índice de contaminación bacteriana que acusan las aguas del Río de la Plata frente a la ciudad de Buenos Aires. La escasa asignación de recursos para las obras de saneamiento básico y el descontrolado crecimiento operado en las últimas décadas en el conglomerado bonaerense han producido así este paradójico efecto de convertir, por fuerza, en "contaminador" al organismo encargado de controlar la contaminación (!).

En el Ministerio de Educación y Justicia, finalmente, puede señalarse la incorporación de algunos conceptos ambientales en los programas de estudios de los niveles primario y secundario (en el área de las Ciencias Biológicas) y una incipiente línea de investigaciones sobre recursos naturales y medio ambiente en la Secretaría de Ciencia y Técnica.

4. Propuesta de una adecuación institucional tendiente a asegurar la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo en la República Argentina

La formulación de una propuesta tendiente a una reorganización institucional que busque asegurar para el futuro una mayor, y si es posible óptima, armonía entre el proceso de desarrollo nacional y la preservación del medio ambiente, debe partir de una serie de premisas que procuraremos resumir en los párrafos siguientes.

1) La real y concreta consideración de las peculiaridades de la problemática ambiental del país y de sus diversas regiones. En función de ello es que, en el punto II.1 hemos procurado describir esas peculiaridades.

2) La convicción absoluta de que la profunda crisis económica que atraviesa la Argentina en estos momentos, lejos de constituir un obstáculo para abordar las soluciones a esa problemática, debe constituir uno de los más importantes acicates para que las políticas gubernamentales no resulten asfixiadas por las urgencias del corto plazo.

/El despegue

El despegue de una etapa de desarrollo autónomo y sostenido del país sólo será posible con una seria planificación del mediano y largo plazo que cuente, además, con un fuerte respaldo político para su implementación práctica. Las urgencias de hoy no deben hacer olvidar que el futuro comienza hoy.

Dentro de esta premisa, la incorporación de la dimensión ambiental en esa planificación y en las políticas nacionales, regionales y sectoriales que de ella se deriven, constituyen una condición esencial para obtener un desarrollo verdaderamente sostenido.

Los planificadores y los tomadores de decisiones deben terminar de advertir que la racionalidad económica y la ambiental no son contrapuestas. La preservación y mejoramiento del stock de recursos naturales y su uso intensivo pero racional (asegurando la disponibilidad a perpetuidad de los renovables y el agotamiento en el más largo plazo posible de los no renovables en función de las necesidades del país) constituye una imponderable posibilidad de "maximización del beneficio" de la economía nacional en términos estratégicos. A la inversa, una política económica que se desentienda de una adecuada protección del medio ambiente, en aras de éxitos de corto plazo, constituiría un espejismo suicida y sería absolutamente antieconómica en el largo plazo.

3) La experiencia técnico-científica y la conciencia ambiental que se ha desarrollado en los últimos años, así como una incipiente proliferación de asociaciones ambientalistas no gubernamentales, han tornado muy diferente, en un sentido positivo, la situación actual respecto de la que existía en 1973 cuando se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. No puede desconocerse tampoco, aún con las limitaciones antes señaladas, la experiencia de gestión de la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental y de organismos similares existentes en la mayoría de las provincias y en varios municipios importantes del país.

4) Ese mayor grado de conciencia colectiva sobre la necesidad y la viabilidad de una política ambiental nacional en el proceso de desarrollo futuro, y ese capital de conocimientos acumulados en estos años, permiten hoy una óptima posibilidad de alcanzar un razonable consenso en el Gobierno Nacional, en los gobiernos provinciales y locales, en las asociaciones intermedias y en la población en general alrededor de determinados objetivos de política ambiental.

El Documento de la Asociación Argentina de Ecología destinado a los partidos políticos, preparado en septiembre de 1983, por Gilberto Gallopín, utilizando como

/base los

base los informes técnicos sectoriales producidos por los grupos de trabajo de la Asociación y reuniones conjuntas de discusión, nos parece un buen enunciado de esos objetivos posibles y por ello nos permitimos transcribirlos:34/

- Priorizar y planificar el diagnóstico, la preservación y el aprovechamiento de los recursos vivos del país y desarrollar metodologías y tecnologías para su conocimiento y aprovechamiento a perpetuidad.

- Desarrollar una estrategia nacional para la creación, conservación y utilización de áreas protegidas y otras reservas ecológicas.

- Estudiar, planificar y fiscalizar los procesos de expansión de las fronteras agropecuarias a fin de optimizar el aprovechamiento de la oferta ecológica y reducir sus efectos adversos sobre los ecosistemas productivos.

- Diseñar y ejecutar una política integral del uso y manejo de los recursos hídricos, tendiente a la conservación para su uso a perpetuidad.

- Requerir evaluaciones de impacto ambiental previas a la adopción e implementación de las decisiones de obras y proyectos de desarrollo y de aplicación y difusión de tecnologías.

- Establecer e implementar el control y fiscalización permanentes por parte del Estado sobre los efectos ecológicos de las actividades humanas.

- Jerarquizar, integrar y reestructurar la legislación y los organismos de estudio y gestión con competencia sobre el ambiente de los asentamientos humanos.

- Implementar programas modernos y eficaces de educación ambiental en todos los niveles de enseñanza, y de difusión general al público, y arbitrar los canales para posibilitar la participación de la comunidad en las decisiones que afecten al ambiente humano.

- Definir e implementar políticas internacionales para el estudio, defensa y manejo de los ecosistemas y recursos naturales compartidos o de interés común, dentro del marco de la integración latinoamericana.

- Incorporar en las políticas nacionales, provinciales y municipales los criterios ecológicos referidos al aprovechamiento sostenido y el manejo integrado de los recursos naturales renovables.

- Ejecutar un diagnóstico nacional sobre las existencias, condición y tendencias de los recursos naturales renovables.

5. La constatación de que la problemática ambiental del país está estrechamente ligada, en una relación de causa a efecto, con las profundas disparidades de

/desarrollo existentes

desarrollo existentes entre las diversas regiones. Ello unido al fuerte sentimiento de reacción federalista que se observa en las provincias en la actual etapa democrática, como reacción al histórico centralismo del Gobierno Nacional que alcanzó su máxima expresión en el gobierno autoritario, hace impensable que alguna política de desarrollo y de medio ambiente pueda tener éxito si los mecanismos institucionales que constituyen su herramienta no aseguran la participación de las provincias en el proceso de toma de decisiones y en su puesta en práctica.

En el marco de la Constitución vigente, la participación de las provincias en el Gobierno Nacional solamente se da en la instancia legiferante del Senado y ello resulta a todas luces insuficiente. Tanto en lo que a la planificación como a los recursos naturales y medio ambiente se refiere, la mayoría de las provincias cuentan con estructuras administrativas específicas que junto con sus más altas instancias políticas deben estar integradas en el sistema institucional que se diseñe.

6) La consolidación de la democracia en Argentina está estrechamente ligada a su profundización. Con ello queremos decir que la forma hiperelitista que caracterizó al gobierno autoritario, además de una más realista evaluación de las razones que llevaron al fracaso a otras etapas democráticas anteriores, ha generado una formidable vocación de participación en amplias capas de la población argentina y en las asociaciones intermedias de manera que cualquier concepción meramente "formal" de la democracia resulta absolutamente insuficiente para legitimar las decisiones que se refieren a los grandes objetivos nacionales. Ello obligará a un esfuerzo creativo que tienda a canalizar esa vocación en instancias de concertación que, en lo que se refiere a la planificación del desarrollo --y la consiguiente incorporación de la dimensión ambiental en ella-- asegure posibilidades de discusión entre: a) los estamentos político-ejecutivos y deliberativos del Gobierno Nacional y de los gobiernos provinciales; b) los estamentos tecnocráticos de la administración; c) los partidos políticos; d) los sectores productivos; e) los sindicatos; f) y otras asociaciones intermedias (de la cultura, ambientalistas, etc.).

Hasta el momento, más allá de las misiones y funciones asignadas a la Secretaría de Planificación de la Nación por las normas de su creación --que más arriba se han descrito-- se desconoce el sistema de planificación que adoptará el país en el futuro aunque sí es de suponer que el modelo implicará un Plan Nacional obligatorio para el sector público y meramente indicativo para el sector privado.

/En base

En base a las premisas que hemos mencionado antes pensamos, sin embargo, que un modelo institucional de planificación del desarrollo y de gestión ambiental que capitalice los fracasos habidos en estos sectores hasta el presente, para no volver a incurrir en ellos, debería seguir los lineamientos que intentaremos precisar en los párrafos siguientes.

En primer lugar, es evidente que una adecuada operatividad de la Secretaría de Planificación exige un fuerte respaldo político de la más alta instancia del Poder Ejecutivo. Ello no va a depender tanto de la mayor o menor voluntad que dicha instancia tenga para producir ese respaldo cuanto de la capacidad que la Secretaría demuestre para armonizar las aspiraciones sectoriales y regionales con los obejtivos globales del Plan y viceversa.

Apuntando a ello, creemos que debería producirse una regionalización del país, utilizando criterios de agrupamiento de provincias similares a los que ya se han utilizado en otras épocas, correspondiendo a cada región un Consejo Regional de Desarrollo integrado por los gobernadores de las provincias o por sus secretarios de planificación. Estos Consejos tendrían la función:

a) En la etapa de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de proponer planes regionales tentativos que expresen las aspiraciones de cada región;

b) Una vez aprobado el Plan Nacional, establecer los objetivos, políticas y estrategias de desarrollo regional acordes con él, coordinar a las respectivas administraciones provinciales en los aspectos de ejecución de los planes regionales y supervisar y evaluar esa ejecución;

c) En todo los casos, asegurarán un mecanismo de consulta permanente del sector privado regional.

Una segunda instancia, intermedia entre los Consejos Regionales de Desarrollo y el Gobierno Nacional, podría ser, produciendo su previa readecuación de misiones y funciones, el actual Consejo Federal de Inversiones, al que consideramos deberían asignársele dos roles sumamente importantes:

a) En la preparación del Plan, sería una primera instancia de compatibilización de las propuestas de las distintas regiones;

b) En la elaboración y ejecución de los planes regionales, la Secretaría de Planificación debería otorgar especial preferencia al CFI para la canalización de la asistencia técnica y financiera.

/Innecesario parece

Innecesario parece señalar que esta inserción que asignamos al CFI en el sistema de planificación nacional proviene, por un lado, de la estructura federal que lo caracteriza (es fruto de un convenio interprovincial y su máximo órgano de gobierno es una asamblea de gobernadores de las provincias) y, por otro, de que su Secretaría Técnica, cuando se le ha dado oportunidad, ha sabido acreditar una alta capacidad técnica en estudios y proyectos de desarrollo regional.

Podría resultar útil también la creación de Delegaciones Regionales pequeñas, dependientes de la Secretaría de Planificación, en cada una de las regiones, que asistan a los consejos regionales y que aseguren un fluido funcionamiento de éstos con la Secretaría de Planificación.

A los fines de asistir a las diferentes áreas de la Administración Pública Nacional en la planificación sectorial, la Secretaría de Planificación debería constituir Delegaciones Sectoriales a nivel de las Secretarías de Estado, con amplias facultades para coadyuvar en la preparación de los programas y en su compatibilización con el Plan Nacional de Desarrollo y también para la supervisión de su efectivo cumplimiento. Sabemos que, frente a la tradición feudalista que caracteriza a todos los sectores de la Administración, esta propuesta es espinosa y de difícil aceptación. Pero el estado de verdadera emergencia en que se encuentra el país y la necesidad de asegurar la máxima economía de recursos y la mínima dosis de espontaneísmo y de sectorialismo en el accionar del Estado la justifican plenamente.

Por último, estimamos también necesaria la constitución, bajo la Presidencia de la Secretaría de Planificación, de un Consejo Asesor integrado por representantes del sector privado que opere como una instancia de discusión y concertación del Plan, previo a su elevación al Presidente de la República, para la aprobación del Gabinete de Ministros y su posterior remisión al Poder Legislativo a fin de darle forma de ley.

En el marco de un modelo institucional así concebido, imaginamos la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo a través de la constitución de Equipos Técnicos Ambientales multidisciplinarios en las áreas pertinentes de la Secretaría de Planificación, en las Secretarías Técnicas de los Consejos Regionales de Desarrollo y en el Consejo Federal de Inversiones, así como en las delegaciones sectoriales insertadas en las diferentes áreas de la Administración Pública.

/Ello debería

Ello debería implicar la disolución de la actual Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental y la constitución como organismo autárquico, dependiente de la Secretaría de Planificación, de un Instituto Nacional de Medio Ambiente cuya misión sería la de asistir a la Secretaría de Planificación, y a todas las demás instancias regionales y sectoriales antes mencionadas, en la incorporación de la dimensión ambiental en los planes y proyectos.

Sus funciones principales serían:

1. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, formular las pautas y normas pertinentes a la política ambiental nacional en sus aspectos globales, regionales y sectoriales.

2. Asistir a las instancias regionales y sectoriales en la preparación y ejecución de los aspectos ambientales de los proyectos, prestando un servicio de consultoría en materia de evaluación de impacto ambiental de los mismos.

3. Realizar el inventario permanente de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del medio natural y de los asentamientos humanos, definiendo regiones y subregiones ambientales a los fines de proponer pautas, normas y sistemas de gestión apropiados.

4. Organizar, mantener actualizado y coordinar un Sistema Nacional de Información Ambiental con los datos físicos, económicos, sociales y legales concernientes a los recursos naturales y al ambiente.

5. Proponer pautas y normas tendientes a asegurar el uso racional de los recursos naturales.

6. Proponer pautas y normas para establecer los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación, mejoramiento y recuperación y administrar las áreas protegidas nacionales (subsumiendo a la actual Administración de Parques Nacionales).

7. Proponer y mantener actualizada una Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza.

8. Proponer y administrar, para los casos en que resulte necesario por tratarse de actividades susceptibles de degradar el ambiente, un régimen de "declaración ambiental obligatoria previa" y/o de "autorización ambiental previa" aplicable a la localización, construcción, transformación y explotación de establecimientos e instalaciones; la explotación, transformación, tenencia, transporte y utilización de materias primas y elaboradas; y, finalmente, a la adopción y modificación de tecnologías y procesos productivos.

/9. Colaborar

9. Colaborar con:

a) El Ministerio del Interior en la fijación de los criterios ambientales de la política poblacional y en el establecimiento del régimen jurídico de los ríos interprovinciales;

b) El Ministerio de Economía en la inserción de criterios ambientales en las políticas de las áreas de agricultura y ganadería, minería, recursos marítimos, industria y desarrollo regional, además de prestar servicio de consultoría en materia de evaluación de impacto ambiental.

c) El Ministerio de Obras y Servicios Públicos y las empresas estatales que de él dependen en la inserción de criterios ambientales en la política hídrica, de transporte y de energía, además de prestar servicio de consultoría en materia de evaluación de impacto ambiental.

d) El Ministerio de Educación y Justicia en los programas de educación ambiental en el sistema educativo formal (Secretaría de Educación), en la formación de una adecuada conciencia ambiental en la población (Secretaría de Cultura) y en la promoción del desarrollo científico y tecnológico ambiental (Secretaría de Ciencia y Técnica).

e) El Ministerio de Salud y Acción Social en materia de saneamiento ambiental y desarrollo urbano.

f) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en los aspectos técnico-ambientales de la política internacional del país.

g) La Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación en la formulación de criterios que aseguren una eficiente y racional utilización de recursos humanos en la gestión ambiental y, a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), el adiestramiento y capacitación de los cuadros técnicos de las diferentes áreas de la administración en materia de gestión ambiental global y sectorial, regional y local.

10. Promover una mayor conciencia ambiental en la población y mecanismos institucionales de participación popular en la elaboración, ejecución y control de la política ambiental.

11. Preparar un Informe sobre el Estado del Medio Ambiente en el país para ser bianualmente presentado por el Presidente de la República al Congreso de la Nación.

/La existencia

La existencia de Equipos Técnicos Ambientales multidisciplinarios en las áreas centralizadas de la Secretaría de Planificación, y en sus Delegaciones Sectoriales, en los Consejos Regionales de Desarrollo y en el Consejo Federal de Inversiones constituirá una auténtica red funcional y operativa, apta para la especificación sectorial y regional de las pautas globales, de compatibilización del desarrollo con el medio ambiente, que proponga el Instituto Nacional de Medio Ambiente.

Persistir, en cambio, en la actual situación de enquistamiento institucional de un organismo con exigencias globalizantes --como la Secretaría de Medio Ambiente--, en el seno del área sectorial --como el Ministerio de Salud y Acción Social--, constituirá un absurdo capricho que tornará absolutamente ilusoria toda intención seria de incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo argentino.

Notas

1/ Nicolo Gligo, "Medio Ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación", E/CEPAL/ILPES/R.46, Santiago de Chile, 11 de junio de 1982, p. 1.

2/ Ejemplo de esa riqueza conceptual lo da, en buena medida, toda la temática de los "estilos de desarrollo" que brinda instrumentos de análisis y vías de acción que mejoran notablemente las metodologías anteriores, casi exclusivamente concentradas en el estudio de las contradicciones de origen estructural existentes en el interior de nuestras sociedades y entre éstas y el centro.

3/ "Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación", IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 9 y 10 de mayo de 1983), Doc.E/CEPAL/G.1242, p. 12.

4/ Resulta fundamental, a fin de conocer el aporte latinoamericano en el tema de la conciliación de Desarrollo y Medio Ambiente, la lectura de: Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo (compiladores), "Estilos de desarrollo y medio ambiente", Serie Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1980; Osvaldo Sunkel, "La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina", E/CEPAL/G.1143, julio de 1981; Héctor Sejenovich, "Planificación y medio ambiente", Opiniones del CIFCA, Serie Política y planificación ambiental, Fascículo N° 3, Madrid, 1981; Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez, "Notas sobre naturaleza, sociedad y la cuestión regional en América Latina", Seminario sobre la cuestión regional en América Latina del Colegio de México, Doc.1.2, México, abril de 1978; y Héctor Echechuri y otros, "Diez años después de Estocolomo", especialmente los capítulos escritos por Enrique V. Iglesias y Vicente Sánchez, Ed. CIFCA, Madrid, 1983; y Gilberto C. Gallopin, "El ambiente humano y la planificación ambiental", Opiniones del CIFCA, Serie Política y planificación ambiental, Fascículo N° 1, Madrid, 1981.

5/ Véase: Uribe, Echechuri, Montes y Koolen, "Seminario de expertos sobre Planificación del Desarrollo y Medio Ambiente", Doc.9, Buenos Aires, 1981 y Héctor Echechuri y otros, op. cit. en 4/.

6/ Véase: Raúl Brañes Ballesteros, "La legislación ambiental en América Latina: visión comparativa", Seminario Interamericano sobre marco legal e institucional del Medio Ambiente, Universidad Nacional de Educación a Distancia de Costa Rica/CIFCA, noviembre de 1979; Rafael Valenzuela Fuenzalida, "Requerimientos para el desarrollo y la implementación de la legislación ambiental en la América Latina", Reunión ad hoc de Altos Funcionarios Gubernamentales Expertos en Derecho Ambiental, Montevideo, octubre/noviembre de 1981; del mismo autor: "Legislación Ambiental en la América Latina: elementos para su conocimiento, desarrollo y perfeccionamiento", versión mimeografiada; Raúl Brañes Balleteros, "El derecho ambiental en América Latina", Opiniones del CIFCA, Serie Ordenamiento Jurídico, Fascículo Nº 1; CIFCA, Documentos de diversos autores que se citan en la bibliografía presentados a las "Jornadas sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico", Mérida, Venezuela, febrero/marzo de 1982; y al Seminario sobre el mismo tema realizado en Madrid, marzo de 1983; PNUMA/ORPALC, los Documentos sobre el Perfil Institucional de la administración ambiental de cada uno de los países de América Latina y el Caribe (1979/1980).

7/ Carlos A. de Mattos, "Planes versus Planificación en la experiencia latinoamericana", Revista de la CEPAL, Nº 8, Santiago, Chile, 1979.

8/ Héctor Sejenovich, Agusto Angel Maya y Pablo Gutman, "Planificación y medio ambiente", documento elaborado para PNUMA/ORPALC, borrador mimeo, México, 1983.

9/ E/CEPAL/ILPES Conf.4, abril de 1983.

10/ Op. cit. en nota 3/, p. 46.

11/ Op. cit. en nota 5/.

12/ Op. cit. en nota 6/

13/ Op. cit. en nota 1/, p. 15.

14/ Véase op. cit. en nota 5/ y también Ricardo Koolen, "Legislación y conservación de la naturaleza" (Seminario sobre "Conservación de la Naturaleza"), Consejo Federal de Inversiones/Administración de Parques Nacionales, Buenos Aires, 1984.

15/ Véase op. cit. en nota 3/.

16/ Op. cit., p. 46.

17/ Por procesos relevantes se viene entendiendo aquellos procesos de desarrollo en que hay una muy estrecha interrelación entre lo económico-social y lo ambiental, tanto en lo que se refiere a posibles impactos negativos como a las posibilidades de una transformación creativa y positiva. Véase CEPAL/PNUMA, op. cit., p. 48.

18/ Raúl Brañes Ballesteros, "Notas sobre la incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo".

19/ Véase respecto de los modelos más convenientes desde el punto de vista de la incorporación de la dimensión ambiental: Nicolo Gligo, op. cit. en nota 1/.

20/ A los fines de esta caracterización hemos utilizado principalmente diversos trabajos de diagnóstico producidos por la Subsecretaría de Medio Ambiente de los que ofrece una buena síntesis el folleto "Gestión Ambiental en la Argentina" (Ed. Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, 1980), elaborado por Alicia Toribio, con la colaboración del autor.

21/ Op. cit. en nota 20/, pp. 13 y ss.
22/ Op. cit., p. 15.
23/ Op. cit., p. 16.
24/ "Documento de la Asociación Argentina de Ecología destinado a los partidos políticos de la República Argentina", redactado por Gilberto Gallopin, utilizando como base los informes técnicos sectoriales producidos por los grupos de trabajo de la Asociación y reuniones conjuntas de discusión, septiembre de 1983.
25/ Walter F. Kugler, "Conservación del suelo y del agua e inundaciones en la Cuenca del Plata", IDIA, Revista del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Nº 40, junio de 1984, p. 15.
26/ Borlaug, N., "La batalla contra el hambre mundial", Rev. Chacra y campo moderno, Buenos Aires, agosto de 1983.
27/ Walter Kugler: ver op. cit. citando opiniones del Subsecretario de Transporte Fluvial y Marítimo al diario La Nación del 11 de febrero de 1984.
28/ Walter Kugler: op. cit.
29/ Para una descripción detallada de las misiones y funciones de las diferentes áreas del Poder Ejecutivo Nacional consúltense la Ley de Ministerios Nº 22520 (t.o. 1983) y los Dec. Nº 15/83, Nº 134/83, Nº 341/83, Nº 267/84 y Nº 1705/84.
30/ El entrecomillado corresponde a palabras textuales utilizadas por el Subsecretario de Recursos Naturales Renovables y Ecología(!), Sr. Ricardo Paz en su dictamen incluido en el Expediente de trámite del Anteproyecto de Ley Básica de Ordenamiento Ambiental oponiéndose a su sanción.
31/ Debe aclararse que, a la hora de imprimirse este Documento, la Secretaría ha producido un Plan de Mediano Plazo.
32/ María E. Jorcino de Aguilar, "La experiencia de planificación en la República Argentina", Buenos Aires, enero de 1984, versión mecanografiada, p. 19.
33/ Véase: Informe de la República Argentina a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 1977.
34/ Op. cit. en nota 24.