

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.853
19 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA INSERCIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LA
INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, a través del consultor señor Ricardo Koolen, en el marco del proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93(PP2785) "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase II". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-1-81

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I	
ANALISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA ARGENTINA Y LA INSERCIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN ELLA	1
A. EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL	1
B. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA NACIONAL	7
C. EL ORGANISMO RECTOR DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	9
D. ATRIBUCIONES AMBIENTALES DE OTRAS ÁREAS DE LA ADMINISTRACIÓN	12
Capítulo II	
ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES DE LA ÚLTIMA GESTIÓN DE GOBIERNO	17
A. LA SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA	17
B. DEFINICIONES POLÍTICO-AMBIENTALES DEL PRESIDENTE	23
C. EL ACCIONAR DEL ORGANISMO AMBIENTAL	25
Capítulo III	
ALGUNAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES POSITIVAS PRODUCIDAS DURANTE EL PERÍODO ANALIZADO	34
A. EN EL GOBIERNO NACIONAL	34
1. Administración de Parques Nacionales	34
2. Secretaría de Energía	39
3. Ministerio de Obras y Servicios Públicos	41
B. EN GOBIERNOS PROVINCIALES	44
1. Gobierno de la Provincia de Córdoba	44
2. Gobierno de la Provincia de Misiones	47
3. Provincia de Río Negro	54
Capítulo IV	
RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS FUTURAS PARA UNA MAYOR INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL	59
CONCLUSIÓN	71

Notas	72
Anexos:	73
1	Ministerios establecidos en la Ley de Ministerios Nº 22 520 (texto ordenado 1983), y sus funciones	75
2	Decreto Nº 292/89, Buenos Aires, 28 de febrero de 1989	78
3	Decreto Nº 1062/87, Buenos Aires, 30 de junio de 1987	83

Capítulo I

ANALISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA ARGENTINA Y LA INSERCIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN ELLA

A. EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Como es sabido, la Argentina es una república federal cuya Constitución Nacional data del año 1853. Producida la independencia nacional en 1816 se llegó a dicha Constitución después de 37 años que transcurrieron en un estado de casi permanentes luchas intestinas entre los llamados "caudillos", que ejercían el poder de hecho en las antiguas provincias integrantes del antiguo Virreinato del Río de la Plata, en la parte que es hoy territorio argentino.

No siendo éste el lugar oportuno para hacer un análisis histórico más profundo, a trazo grueso puede decirse que la cuestión central que se dirimía en esas luchas intestinas, y en los reiteradamente frustrados intentos constitucionales habidos hasta 1853, era la organización del país bajo un régimen unitario --sus principales defensores se encontraban en Buenos Aires-- o bajo un régimen federal, que era la aspiración de todos los caudillos del interior del país.

Finalmente, la causa federal termina imponiéndose por la fuerza de las armas (batalla de Caseros) y se llega a la Convención Constituyente en la que sus diputados, elegidos y delegados por las provincias, dan forma jurídica a una unidad nacional que hasta el momento operaba exclusivamente de hecho, con excepción de algunos pactos firmados entre diversos caudillos, y que se cristaliza en la Constitución de 1853.

La Constitución resulta así el acto de creación, por parte de las provincias, de un gobierno federal central al cual, en interés de todas, cedieron determinadas facultades que les eran

propias, dejando aclarado que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal" (Art. 104), pero aceptando, por contrapartida, que "las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación" (Art. 108).

Toda la teoría y la jurisprudencia constitucional argentina, al igual que la norteamericana (es oportuno señalar esto pues la Constitución de Estados Unidos fue la principal fuente inspiradora de la argentina), es pacífica en enseñar que el "sistema de reparto de poderes" entre la nación o gobierno federal y los gobiernos provinciales, que son libremente elegidos por los ciudadanos de cada provincia y tienen Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial propios y autónomos de la nación, es el siguiente:

i) Hay un primer grupo de facultades exclusivas del gobierno federal o nacional --a lo largo de este trabajo ambos términos serán usados indistintamente-- que, a través del Art. 108 arriba citado, las provincias, se han autoinhibido de ejercer tales, como mero ejemplo, manejar las relaciones exteriores, emitir moneda, crear ejércitos, etc.

ii) Luego se visualizan, a través de una metodología residual, las llamadas "facultades exclusivas de los gobiernos provinciales" que son todas aquellas que no han sido expresamente cedidas al gobierno federal en exclusividad (Art. 104 antes citado) y que están establecidas en la Constitución que cada provincia autónomamente se ha dado. El único condicionamiento que estas constituciones provinciales tienen es el que dispone el Art. 5º: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

iii) Finalmente, existe un tercer grupo que la doctrina jurídica ha dado en llamar "facultades concurrentes del gobierno

federal y de los gobiernos provinciales", o sea, facultades que las tienen indistintamente uno y otros. La mejor ejemplificación emerge de la mera transcripción de los siguientes artículos constitucionales donde se advierte la similitud de atribuciones:

Artículo 67 inciso 11: "Corresponde al Congreso (de la nación): ...Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines..."

Artículo 107: "Las provincias pueden... promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios".

Ahora bien, obviamente los constituyentes de 1853 no podían ni siquiera soñar que la problemática ambiental existiera o pudiese llegar a existir; de allí la carencia de normas constitucionales que atribuyan facultades exclusivas al Gobierno Federal para la regulación jurídica y la gestión del ambiente.

Sólo dos excepciones se registran en el caso de otros tantos recursos ambientales específicos. Una, la atribución exclusiva al gobierno nacional para legislar el Código de Minería, aunque dejando a salvo que su aplicación corresponderá a los gobiernos de las provincias (Art. 67 inc. 11). La otra, la delegación en el gobierno nacional sobre la regulación jurídica de los ríos, pero solamente respecto de su uso navegatorio; ello es, que las provincias se reservan las atribuciones para legislar y administrar todos los demás usos. Si se piensa que la mayor

parte de las cuencas hídricas del país atraviesan el territorio de más de una provincia, fácil es imaginar las enormes dificultades para la gestión de las mismas en forma acorde con los modernos criterios de manejo integrado. Sobre ello volveremos al final de este trabajo, cuando formulemos recomendaciones de políticas futuras.

Podría sostenerse que la facultad que el Art. 67 inc. 11 otorga al gobierno nacional de "proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias..." encierra una implícita atribución de regular el uso de los recursos naturales y el ambiente ya que, no cabe duda, ello está estrechamente ligado, como condición necesaria, con la prosperidad del país y la calidad de vida de los habitantes de todas las provincias.

Pero, amén de que el tema ambiental tiene una importancia tal que no merece entrar por la estrecha y cuasi clandestina ventanuca de una interpretación constitucional tan forzada, la realidad es que varias provincias, en constituciones dictadas en los últimos tiempos, han incorporado expresamente normas que contienen principios, derechos y garantías, criterios de gestión, etc. sobre el medio ambiente. Además, prácticamente las 22 provincias han dictado leyes sobre estos temas, han delegado en los municipios atribuciones sobre algunos de ellos, y algunas inclusive han creado organismos provinciales de gestión ambiental de acuerdo con las orientaciones más modernas y universales en la materia.

Si a ello se agrega el fuerte sentimiento de reivindicación federalista que siempre han tenido los ciudadanos y las autoridades de las provincias, notablemente incrementado en la actual etapa constitucional tras haber padecido el crudo centralismo de la dictadura, se advertirá que la pretensión de estructurar una gestión ambiental nacional a partir de aquella forzada interpretación está condenada al más rotundo fracaso desde el inicio.

¿Quiere decir esto que en el actual régimen constitucional no hay posibilidad alguna de insertar la dimensión ambiental en la gestión del gobierno nacional? De ninguna manera.

Nosotros estamos convencidos de que la institucionalidad ambiental, tanto en países latinoamericanos como en muchos del mundo desarrollado (aun en aquellos que poseen ministerios ambientales) está todavía en pañales, en la medida que no ha logrado resolver acabadamente dos desafíos fundamentales:

i) En el nivel de la organización institucional de cada estamento de gobierno (nación, provincia o región, sea país federal o unitario, y municipio) la inserción de la dimensión ambiental tiene vocación y necesidad imprescindible de una horizontalidad destinada a fluir a través de una transecta que atraviese a todos los sectores o áreas de gobierno del estamento de que se trate. Por más que muchos puedan exhibir con legítimo orgullo la existencia de organismos ambientales específicos, el trazado y funcionamiento de esa transecta horizontal suele mostrar muchas falencias e insuficiencias.¹

ii) En el relacionamiento entre los diferentes estamentos (nación, provincia o región, y municipio) a los fines de fijar y asegurar la operatividad y eficaz aplicación de una política ambiental aparece, a su vez, una transecta vertical que atraviesa todos esos estamentos, desde el superior hasta el municipio más pequeño, cuya dinámica, a pesar de ser importantísima, ha sido, todavía, menos estudiada y ensayada que la horizontal.

Aquí solamente queremos hacer resaltar ambos desafíos, aún no resueltos, para volver sobre ellos en el capítulo final donde intentaremos volcar algunas modestas ideas que coadyuven a su solución.

Volviendo al caso argentino, no puede negarse que la abundante reserva de atribuciones que las provincias tienen para la gestión ambiental, constituye una dificultad importante para la definición y aplicación en todo el territorio nacional de una política que, aun teniendo la flexibilidad necesaria para adaptarse a la diversidad de situaciones regionales y locales,

asegure de manera coherente y firme la inserción de la dimensión ambiental en el desarrollo de todo el país y del último de sus rincones. Pero esa dificultad, dentro de los mecanismos constitucionales actuales, que no son los óptimos, tiene posibilidades de superación.

Una, a través de las llamadas "leyes de adhesión" que han sido utilizados para diversos tipos de temáticas (en el caso ambiental, el ejemplo más elocuente es el de ley No. 13 273 (Ley Forestal) sancionada en 1948. El sistema se centra en la sanción, por parte del Congreso Nacional (donde no olvidemos que los senadores son representantes directos de las provincias, elegidos por las legislaturas provinciales) de una ley nacional que establece autoridades nacionales y regula materias que son de competencia provincial, lo que hace que la propia ley sólo entrará en vigencia en aquellas provincias cuyas autoridades legislativas y ejecutivas adhieran a su sanción. En otras palabras, la aplicación en cada provincia depende del acto de internalización de la ley que las autoridades provinciales hagan. El sistema presenta la lógica endeblez teórica de que la provincia puede, en cualquier momento, retirar su adhesión y retomar sus atribuciones. Pero ello ha ocurrido en muy contados casos.

Otra, a través de convenios multijurisdiccionales a los que se llega internamente de manera muy similar a la de los tratados internacionales multilaterales. Los representantes del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, munidos de instrucciones suficientes, se reúnen y acuerdan sobre determinada materia; el respectivo acuerdo es llevado luego al Congreso Nacional y a las legislaturas provinciales que al brindarle su aprobación, junto con la posterior promulgación de los respectivos Poderes Ejecutivos, le dan vigencia obligatoria. Así se creó el Consejo Federal de Inversiones, organismo que lleva treinta años funcionando y cuyo órgano máximo es una Asamblea integrada por representantes del gobierno nacional y los gobernadores de todas las provincias argentinas.

Este tipo de convenios pueden también abarcar no ya el territorio de toda la nación, sino solamente el de dos o más provincias para regular aspectos ecológicos de interés común. La Constitución nacional los ampara expresamente en el Art. 107 cuando estipula: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interés económico y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal...".

Sobre la potencialidad, escasamente aprovechada, de este tipo de instrumentos jurídicos de gestión ambiental volveremos en el último capítulo.

Ahora nos vamos a limitar a completar esta parte del trabajo haciendo una reseña sobre la forma en que está establecida actualmente la institucionalización de la inserción ambiental en el nivel nacional de Argentina.

B. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL

El gobierno nacional tiene la clásica estructura de todo país organizado bajo la forma republicana ideada por Montesquieu, que implica la existencia de tres poderes:

i) El Legislativo, integrado por dos Cámaras: la de Diputados que se compone (Art. 37 de la Constitución) de "representantes directamente elegidos por el pueblo de las provincias y de la capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios", y el Senado, que (Art. 46 de la Constitución) se compone de dos senadores de cada provincia elegidos por sus respectivas legislaturas y dos por la Capital Federal (Buenos Aires) cuya elección también es indirecta (a través de un colegio de electores votados por los ciudadanos de la capital);

ii) El Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la nación que "es el jefe supremo de la nación y tiene a su cargo la Administración general del país" (Art. 86 inc. 1º de la Constitución); y

iii) El Poder Judicial que dirime exclusivamente una serie de conflictos judiciales que están taxativamente establecidos en el Art. 100 de la Constitución Nacional, ya que el resto son resueltos por el Poder Judicial que cada provincia tiene establecido.

El Poder Ejecutivo Nacional, del cual queremos ocuparnos especialmente, tiene desagregada su función de administración del país en organismos centralizados y descentralizados.

Los primeros están constituidos por los Ministerios y Secretarías que dependen de la Presidencia de la Nación. Los segundos, por entes autárquicos y empresas estatales asignados, con cierta independencia relativa, a los Ministros de los diferentes ramos, salvo la Comisión Nacional de Energía Atómica que depende directamente del Presidente de la República.

Respecto de los Ministros, el Art. 87 de la Constitución establece: "Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma sin cuyo requisito carecerán de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros".

Como se ve, la Constitución argentina crea una limitación, no existente en muchos países, con relación al número de Ministros que asisten al Presidente: no pueden exceder de ocho.

Ello ha entrañado una verdadera dificultad para ir adecuando la administración pública nacional a las necesidades del Estado moderno, originando sucesivos cambios en la Ley de Ministerios a fin de variar sus nombres y reasignar sus misiones, así como la progresiva diversificación de las funciones administrativas creando Secretarías de Estado, dependientes de los Ministros, las cuales, a su vez, cuentan con Subsecretarías con ramos funcionales más específicos todavía.

La Ley de Ministerios N° 22 520 (texto ordenado 1983) en vigor establece los siguientes Ministerios:

- Ministerio del Interior
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Educación y Justicia
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Salud y Acción Social

En el anexo 1 se pueden consultar las misiones de los mismos así como las Secretarías de Estado que dependen de cada uno de ellos.

Pero al mismo tiempo, la ya citada Ley prevé la existencia de Secretarías que dependen directamente del Presidente y cuyos titulares tienen rango de Ministros. Ellas son:

- Secretaría General
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Inteligencia de Estado
- Secretaría de Información Pública
- Secretaría de Planificación
- Secretaría de Turismo.

Debe señalarse que el Art. 11 de la Ley autoriza expresamente al Poder Ejecutivo a asignar por Decreto las funciones específicas de cada una de las Secretarías de la Presidencia.

Por último, también existe la figura de las Comisiones Nacionales de carácter colegiado que dependen directamente del Presidente, tales como: la Comisión Nacional de Energía Atómica, la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia y Nueva Capital, la Comisión de Ayuda a los discapacitados, etc.

C. EL ORGANISMO RECTOR DE LA GESTION AMBIENTAL

Precisamente esta última es la forma que actualmente tiene el máximo organismo ambiental en Argentina, es decir, la Comisión Nacional de Política Ambiental creada por Decreto N° 292 del 28 de febrero de 1989, cuyo texto completo incluimos en el anexo 2.

Antes de adentrarnos en las características y los roles asignados a este organismo vale la pena hacer una breve referencia a la historia reciente, a partir de la restauración del régimen democrático el 10 de diciembre de 1983.²

En 1985 el Presidente crea, en el ámbito de la Presidencia, la Secretaría de Promoción del Crecimiento. En febrero de 1986 le encomienda a la Subsecretaría de Proyectos Especiales, perteneciente a la órbita de esta Secretaría, la formulación y puesta en ejecución de los que se dio en llamar Programas Ambientales Especiales.

Los mismos debían, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Proyectos Especiales, convocar a diversas áreas del gobierno a fin de realizar cinco programas abarcativos de los siguientes problemas ambientales que se consideraban prioritarios:

- i) Las catástrofes naturales, especialmente inundaciones y sequías;
- ii) La calidad de vida de poblaciones en condiciones ambientales críticas;
- iii) El manejo integrado de los recursos hídricos;
- iv) El deterioro de los suelos y los procesos de desertificación; y
- v) El manejo de los recursos naturales vivos (flora y fauna silvestres).

En junio de 1987 la Secretaría de Promoción del Crecimiento es disuelta y, por Decreto N° 1 062 del 30 de junio (ver su texto en el anexo 3), se crea, con continuidad jurídica respecto de la Subsecretaría de Proyectos Especiales, que se suprime, la Subsecretaría de Política Ambiental, en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia.

Dicho Decreto tiene dos aspectos importantes. Por un lado, se agrega a las funciones específicas de la Secretaría General de la Presidencia la de asesorar al Presidente en el "diseño y permanente actualización de la política del Poder Ejecutivo Nacional en materia de medio ambiente". La relevancia de esta medida deriva de que esta Secretaría tiene la misión de asistir

al Presidente en la coordinación de las acciones de las distintas áreas del Poder Ejecutivo, cualquiera sea la materia, de manera de asegurar la coherencia política y funcional entre ellas y la fluida relación con los integrantes de los cuerpos legislativos.

Ello, si se tiene en cuenta la fuerza política que significa para el organismo ambiental estar ubicado en la órbita de la Presidencia, unido a lo que hemos dicho más arriba respecto de asegurar un mecanismo de coordinación que facilite el flujo horizontal de las políticas ambientales entre las distintas áreas de la administración, constituyó un verdadero acierto teórico institucional.

El segundo aspecto relevante de la medida viene dado por la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental con la misión de "asistir al Secretario General de la Presidencia de la Nación en el diseño de la política del Poder Ejecutivo Nacional en materia de medio ambiente y en el seguimiento de su aplicación por parte de las distintas áreas de la Administración Pública Nacional".

Esta Subsecretaría es la que finalmente devino en la Comisión Nacional de Política Ambiental que mencionábamos antes, en febrero de 1989.

Dicha Comisión está dirigida por un Presidente, que tiene rango y jerarquía de Subsecretario, y por un Directorio integrado por cuatro Vocales.

Sus funciones principales son:

i) Proponer programas, proyectos y normas tendientes a asegurar el uso sostenido y la gestión integrada de los recursos naturales y la protección del ambiente;

ii) Promover y coordinar un sistema nacional de información ambiental;

iii) Prestar asistencia técnica a las demás áreas del gobierno nacional y a los gobiernos provinciales a los fines de la incorporación de la gestión ambiental en sus planes y proyectos;

iv) Promover y realizar programas de difusión ambiental;

v) Ejecutar programas destinados a fomentar la participación ciudadana en la gestión ambiental;

vi) Prestar asesoramiento técnico al Ministerio de Relaciones Exteriores para la definición y ejecución de la política internacional del país y de las relaciones con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros en materia de medio ambiente; y

vii) Intervenir en la incorporación de la educación ambiental en el sistema educativo formal, en la capacitación de profesionales y en la promoción de la investigación ambiental.

En el próximo capítulo formularemos un análisis de la gestión efectiva de este organismo así como de las ya citadas Subsecretarías que le precedieron.

D. ATRIBUCIONES AMBIENTALES DE OTRAS AREAS DE LA ADMINISTRACION

Ahora queremos completar esta parte describiendo las funciones de gestión ambiental que se detectan en otras áreas de la administración pública nacional a la luz de la actual organización ministerial.

En primer lugar, la Secretaría de Planificación, dependiente también de la Presidencia de la Nación, tiene las siguientes atribuciones:

i) Analizar el impacto ambiental y proponer las medidas correctivas o complementarias que fueren necesarias cuando efectúa el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo;

ii) Formular objetivos, políticas, y directivas de ordenamiento espacial; y

iii) Participar en la formulación de objetivos y políticas de ordenamiento ambiental y de preservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales.

El Ministerio del Interior entiende en el régimen jurídico en las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes, dadas las cuestiones jurisdiccionales implicadas y siendo este

Ministerio el que se ocupa de las relaciones del Poder Ejecutivo con los gobiernos provinciales.

Al Ministerio de Economía la Ley le asigna las siguientes funciones con dimensión directamente ambiental:

i) La preservación y administración de los bosques, parques y reservas nacionales y monumentos naturales. Estas funciones las ejerce a través de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca en la que se sitúan dos organismos autárquicos: el Instituto Forestal Nacional y la Administración de Parques Nacionales;

ii) Elaboración, aplicación y fiscalización de los regímenes referidos a los sectores agropecuario, forestal, minero, pesquero y de la caza de fauna silvestre;

iii) En el área de su misión, que es todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas, debe velar por el relevamiento, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales; y

iv) Al promover la orientación de los recursos económicos hacia los sectores productivos más convenientes, debe hacerlo en forma acorde con la política nacional de ordenamiento territorial; lo mismo, al elaborar el régimen de localización y radicación de establecimientos industriales y mineros.

Las principales competencias ambientales que corresponden al Ministerio de Obras y Servicios Públicos las ejerce a través de la Secretaría de Recursos Hídricos la cual es responsable de:

i) La elaboración y ejecución de la política hídrica nacional;

ii) Entender en el régimen de utilización de los recursos hídricos de uso múltiple acorde con la política de ordenamiento territorial;

iii) Adoptar medidas para la defensa de cursos de aguas, avenamientos y zonas inundables e insalubres;

iv) Ejecutar los planes nacionales de riego; y

v) Intervenir en lo referente a los usos y efectos de las

aguas provinciales y municipales sobre las de jurisdicción federal.

De la Secretaría de Recursos Hídricos dependen dos entes autárquicos de singular importancia. Uno, la Empresa Obras Sanitarias de la Nación que es responsable del servicio de agua potable, saneamiento ambiental y control de la contaminación hídrica en la ciudad de Buenos Aires y en varios municipios del cono urbano bonaerense. El otro es el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, que realiza importantes investigaciones en este campo, incluyendo aspectos tales como la contaminación de aguas superficiales y subterráneas y el impacto ambiental de obras hidroeléctricas.

En el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Transporte) se ubica como ente autárquico la Administración General de Puertos, responsable del control de la contaminación hídrica originada en el uso navegatorio en los puertos fluviales y marítimos. En las aguas exteriores a los puertos, esa función la cumple la Prefectura Naval Argentina, que depende del Ministerio de Defensa (Jefatura de Estado Mayor de la Armada Argentina).

Finalmente, en el Ministerio de Salud y Acción Social se encuentran las siguientes competencias:

i) Elaborar y fiscalizar las normas relacionadas con la contaminación ambiental con la intervención de los sectores que correspondan;

ii) Elaborar las normas a tener en cuenta en las programaciones ambientales de nivel regional y de asentamientos humanos de manera acorde con la política nacional de ordenamiento territorial;

iii) Elaborar las normas de preservación del medio ambiente referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales en relación con la localización de las actividades económicas;

iv) Elaborar normas destinadas a la preservación ambiental relacionadas a obras de infraestructura;

v) Organizar, dirigir y fiscalizar un registro que permita inventariar fuentes de emisión y descarga de contaminantes; y

vi) Coordinar y fiscalizar la ejecución que realicen el Estado Nacional, las provincias y los municipios del planeamiento urbano de manera acorde con el régimen de asentamientos humanos que establezca la política de ordenamiento territorial.

En esta Secretaría se encuentra la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, respecto de cuyo antecedentes históricos remitimos al lector a un anterior trabajo nuestro.³

Hasta la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental, por algún tipo de continuidad con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (disuelta en 1976) y por las funciones depositadas en él por la Ley de Ministerios, antes transcritas, este organismo presentaba, desde el punto de vista de la temática ambiental, el perfil institucional más neto en toda la Administración Nacional. Inclusive operaba como punto focal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Pero, sin embargo, si se leen con mínima atención sus atribuciones legales, se observa que las mismas se limitan a la normatización y fiscalización de la contaminación "con la intervención de los sectores que correspondan",⁴ a la normatización ambiental de la localización de actividades económicas y de las obras de infraestructura, así como de programas ambientales regionales y de asentamientos humanos de manera subordinada a la política nacional de ordenamiento territorial (la que es definida por la Secretaría de Planificación de la Presidencia) y, por último, a la confección de un inventario de fuentes de emisión y descarga de contaminantes.

Por ello sostenemos, frente al raquitismo funcional que padecía esta Secretaría, muy distante de lo que modernamente corresponde a un organismo ambiental, unido a la dispersión de atribuciones sectoriales entre diferentes organismos, conforme hemos visto al repasar la Ley de Ministerios, que la creación de

la Subsecretaría de Política Ambiental y luego de la Comisión vino a llenar un vacío legal muy notorio. La lectura del texto de los Decretos de creación de las mismas (ver anexos) evidencian una voluntad política muy fuerte de cubrir ese vacío y de generar una gestión ambiental seria y moderna. No obstante, no creemos que se haya alcanzado, todavía, la situación ideal. De ello nos ocuparemos en el capítulo final al intentar formular recomendaciones al respecto.

Capítulo II

ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES
DE LA ULTIMA GESTION DE GOBIERNO

A. LA SITUACION POLITICA Y ECONOMICA

Como es sabido el gobierno democrático se instala en la República Argentina el 10 de diciembre de 1983. La gestión de la Unión Cívica Radical encabezada en la Presidencia por el Dr. Raúl Alfonsín, abarca hasta el 8 de julio de 1989.

Un primer parámetro de análisis de la gestión ambiental de este gobierno lo constituye, sin duda alguna, el Programa de Gobierno que llevó al partido Radical al triunfo en las elecciones generales del 30 de octubre de 1983. En la Parte IV, capítulo XII: Bases para la Política Ambiental, se destacan los siguientes puntos propuestos al electorado:

"1. Ordenar, adecuar e implementar normas jurídicas que contemplen los medios de preservación, conservación y mejoramiento del medio ambiente y/o recuperación de los degradados.

"2. Crear y ejecutar programas de educación ambiental a todo nivel.

"3. Coordinar la actividad de los diversos entes vinculados al medio ambiente a fin de elaborar un plan regulador del ordenamiento territorial.

"4. Efectuar un relevamiento general de áreas para conocer la sintomatología ambiental del territorio argentino y establecer el Plan Nacional de Preservación del Medio Ambiente.

"5. Adecuar el uso del suelo y sus recursos naturales a una racional explotación.

"6. Formular la política sobre el sistema hídrico del país para mantener el equilibrio ecológico necesario entre los factores suelo/agua/vegetación y fauna.

"7. Implementar proyectos hidráulicos de prevención y defensa contra las inundaciones, de desarrollo regional y nacional, mediante infraestructuras que permitan el aprovechamiento integral de los recursos agua y suelo en equilibrio preservado y que generen fuentes de recursos energéticos.

"8. Estudiar el índice de calidad del agua y la interrelación internacional relativa a contaminación y deterioro del ambiente.

"9. Analizar y resolver los problemas de contaminación, actual y potencial, por efluentes sólidos, líquidos, gaseosos, radioactivos, sónicos y lumínicos.

"10. Dictar la ley que prevea el delito ecológico, con inclusión del derecho a la acción objetiva o pública en defensa de que el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad que permitan una vida de dignidad y bienestar; porque tiene una responsabilidad solemne para proteger y mejorar el entorno para las generaciones actuales y futuras".

Más allá de algún déficit que denotan, desde la perspectiva de la inserción de la dimensión ambiental en una política de desarrollo sustentable, y de varias imperfecciones técnicas en el lenguaje, estas proposiciones fueron el fruto de los trabajos realizados en Talleres Ecológicos organizados en el seno de la Unión Cívica Radical con anterioridad a la confección del Programa aprobado por la Convención Nacional en 1983 y constituyeron la referencia más amplia al tema ambiental contenida en la variada gama de programas de gobierno presentados al electorado por los diferentes partidos políticos.

Al mismo tiempo, a seis años vista las exigencias y los rigores propios del sistema democrático hacen que tales propuestas programáticas y el análisis de su efectivo

cumplimiento constituyan un eje central para la evaluación sobre el grado de efectivo cumplimiento de la política ambiental que el partido triunfante le ofreció al país.

Los pueblos no desean la vigencia del sistema democrático como una mera veleidad teórico-formal, sino porque reconocen en él la única forma de alcanzar sus legítimas aspiraciones y satisfacer sus necesidades en un marco de libertad, pluralismo y participación creciente. De allí que, sin desconocer las limitaciones y obstáculos que aparecen en el ejercicio del poder, el éxito de un gobierno democrático debe medirse por la mayor o menor coherencia alcanzada entre la labor realizada y los postulados programáticos presentados al electorado. Al amparo de esta máxima de oro es que han sido escritas las páginas que siguen, sin ocultar el autor que, por haber participado en la gestión de gobierno del período bajo análisis, muchas de sus reflexiones alcanzarán una perspectiva autocrítica. Es también ésta un componente esencial de la práctica democrática.

La situación legal institucional del tema ambiental no varió en nada, como ya vimos en el capítulo I, en los primeros tiempos del advenimiento de la democracia. Subsistieron los dos únicos organismos específicamente ambientales preexistentes: la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y la Administración de Parques Nacionales.

El análisis de su accionar no puede hacerse sin una breve caracterización de la etapa política que atravesaba el país. Innecesario es destacar el estado de postración económica, social y moral y de desarticulación del tejido social en que la dictadura militar entregó las riendas del gobierno.

Las posibilidades de "una democracia por 100 años" despertaron enormes expectativas en el conjunto de la población, cansada de cincuenta años vividos, salvo breves interregnos, bajo regímenes dictatoriales. Se inauguraba una era de libertad, respeto a los derechos humanos, participación, crecimiento económico, distribución democrática de la riqueza, desarrollo libre de la cultura, solidaridad social...

Sin embargo, la comprensible euforia no permitía visualizar con realismo, al menos a grandes capas de la población y a muchos sectores del gobierno, aquella acertada prevención que escribiera Sergio Sporer a comienzos del 84: "Toda democracia nacida en estos años será hija de la crisis. No de la modernización y el desarrollo, como pudo ser el caso de España, por ejemplo. El desafío mayor no será tanto el de su advenimiento sino el de su estabilidad... El problema clave parece ser menos el de cómo enfrentar a los enemigos de la democracia que el de poner de acuerdo a sus partidarios. Difícil e imprescindible, la democracia es hoy más imperativa, pero más incierta."⁵

Uno de los problemas más dramáticos que hubo de enfrentar el nuevo gobierno, como otros latinoamericanos, fue, sin duda, el de la deuda externa que rondaba los 45 000 millones de dólares.

El tema de la deuda externa pivoteaba en Argentina sobre tres realidades específicas que vale la pena destacar:

i) Casi la mitad de la misma había correspondido, en la época de la invasión del crédito internacional barato --la llamada "plata dulce"--, al sector privado y había sido "estatizada" por la dictadura en 1982, transfiriendo al sector público y al conjunto social la responsabilidad y el alto riesgo que desaprensivamente habían asumido sectores minoritarios y privilegiados;

ii) A diferencia de otros países donde los créditos habían sido destinados a inversiones productivas o a obras de infraestructura, en Argentina se orientaron mayoritariamente a la especulación financiera --"dinero golondrina"-- o a la masiva importación de artículos de consumo baratos provenientes especialmente del Este asiático, con los que muchos sectores de la industria nacional no pudieron o no supieron competir acaeciendo su casi virtual desaparición; y

iii) La fuga de capitales argentinos al exterior alcanzó niveles pavorosos. Los cálculos más optimistas, en 1989, ubican esa fuga en el nivel de 20 000 millones de dólares; los más

pesimistas, en los 40 000 millones... casi el monto de la deuda en 1983.

Por lo tanto, el nuevo gobierno enfrentó la negociación de la deuda a partir de un país con fuerte caída sostenida de su producto bruto, con un aparato productivo desarticulado, desorientado y en buena parte destruido o muy debilitado y con fuertes demandas sociales postergadas en los largos años de la dictadura.

Sus políticas tendientes a instaurar una efectiva democracia pluralista, de restauración de los derechos humanos y de juzgamiento del genocidio de la dictadura, despertaron en los gobiernos y en la opinión pública occidental y mundial una fuerte corriente de simpatía hacia el gobierno.

Durante mucho tiempo se creyó que los acreedores internacionales participarían de esa simpatía y facilitarían la negociación de la deuda a fin de colaborar en la consolidación de la renaciente democracia (véase discurso del ex-Presidente Raúl Alfonsín en la clausura de los Seminarios de Autocrítica de la Unión Cívica Radical, octubre de 1989). De allí la insistencia en plantear en todos los foros internacionales y en las relaciones bilaterales el problema de la deuda como un problema político.

Recién a comienzos de 1985 se llega al convencimiento de que la banca acreedora es prácticamente indiferente al destino de la democracia argentina y que lo que quiere es cobrar su capital y sus servicios en las condiciones que mejor convengan a sus intereses.

Es así como las políticas de ajuste exigidas por los acreedores, mediados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como condición para cualquier renegociación terminan siendo adoptadas por el gobierno a partir del Plan Austral (julio de 1985).

Pero he aquí que desde la inauguración de la era "thatchereaganiana" políticas de ajuste recetadas por el FMI ya no se limitan, como hasta mediados de los años 70, a propuestas

destinadas a una redistribución del ingreso en favor del capital, a fin de reactivar la economía. A partir de Thatcher y Reagan y de su discurso político, una corriente ideológica recorre con la fuerza de un huracán a todo el mundo occidental incluyendo a América Latina: el Estado es ineficiente por naturaleza. Modernización, achicamiento del Estado al mínimo, privatizaciones pasan a ser las ideas dominantes que otorgan un giro --a nuestro juicio cualitativo--, a las exigencias y recetas de políticas de ajuste provenientes del Norte desarrollado.

Todo esto viene a cuento de que, a nuestro juicio, mucho se ha escrito y dicho sobre el impacto de la crisis de la deuda sobre el medio ambiente, en cuanto a que --simplificando-- la necesidad de generar divisas para pagarla llevaría o estaría llevando a los países de la región a una sobreexplotación de sus recursos naturales y a su consiguiente degradación o agotamiento.

Esto puede que sea verdad, no lo negamos. Pero hay un efecto más inmediato y patente, al menos en el caso argentino, que queremos resaltar. Se trata del impacto que la deuda tiene, por vía de las políticas de ajuste, sobre la restricción del gasto público y la racionalización del Estado.

Esa restricción se manifiesta en la eliminación --si se venían haciendo--, o en la negativa a incorporarlos --cuando son propuestos--, de lo que la tecnocracia del ajuste decide calificar como gastos estatales improductivos.

Como regla general, en la medida en que la tecnocracia y la capa de funcionarios permanentes del Estado argentino no ha internalizado suficientemente la dimensión ambiental, y en la medida en que los políticos, oficialistas u opositores, carecen de la sensibilidad político-ambiental necesaria para corregir las propuestas de la tecnocracia, el tema ambiental ha sido, durante el período de gobierno que analizamos, uno de los chivos expiatorios de las políticas de ajuste siempre que las definiciones y programas en la materia tuvieran implicancias presupuestarias.

Decimos como regla general porque, como luego veremos, debe destacarse la excepción constituida por la Administración de Parques Nacionales que mejoró, durante la administración radical, las condiciones presupuestarias para desarrollar su accionar.

Obviamente constituye una incógnita saber si, no siendo la situación económica tan difícil, y la situación político-social tan compleja, la suerte del tema ambiental hubiera sido diferente.

Lo real es que el área que históricamente tenía asumida la función de proponer la política ambiental global desde la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental continuó, durante la primera etapa del gobierno, la sobrevivencia meramente vegetativa que la había caracterizado durante la dictadura⁶ sin siquiera figurar entre las prioridades de la propia Secretaría, absorbida por la dramática situación financiera de los programas de vivienda.

B. DEFINICIONES POLITICO-AMBIENTALES DEL PRESIDENTE

El año de 1986, marca un giro importante en el perfil descrito.

El Presidente Alfonsín decide participar personalmente en la inauguración de la 27a. sesión de la Comisión de Parques Nacionales y Areas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) celebrada en Bariloche el 10 de marzo de 1986.

Además del significado de explícito respaldo a la política que venía llevando el organismo anfitrión de la reunión, la Administración de Parques Nacionales, merece resaltarse el discurso inaugural en que el Presidente, por primera vez, define su política en materia de recursos naturales renovables.

En él, tras señalar que "la defensa de la naturaleza... ha irrumpido dramáticamente en el primer plano de nuestras prioridades" y los peligros planetarios en la materia afirma: "Somos un país que ha perdido importantes cantidades de recursos renovables. Hemos perdido suelos por efecto de la erosión y la

salinización; hemos agotado vastas regiones boscosas; hemos sacrificado pastos como consecuencia del sobrepastoreo; los excesos de caza, pesca y recolección han afectado gravemente nuestra fauna y nuestra flora; hemos visto decrecer nuestras reservas de agua utilizable como resultado del agotamiento, la salinización y la contaminación".

Luego de un apretado pero completo diagnóstico cuali y cuantitativo del medio natural del país en los mencionados campos, sostiene que "armonizar el uso con la conservación de los recursos es, por lo tanto, el objetivo central de nuestra política científico-tecnológica sobre recursos naturales. Estamos promoviendo, en este sentido, un tipo integrador de investigación en el que interesa, no sólo la naturaleza viva y su manejo, sino también la relación que existe entre ella y nuestra sociedad". Más adelante agrega: "Importa destacar aquí que nuestra política más amplia de conservación y manejo sustentable de la naturaleza para una sociedad dada, en un momento histórico determinado, con reglas de juego democráticas, participativas, pluralistas y negociadas en todos los niveles públicos, es decir: el nacional, el provincial y el municipal"... "En nuestro país, el compromiso con las generaciones venideras pasa por legarles un sistema económico viable y sólido, instituciones y comportamientos democráticos, un patrimonio cultural sin pérdidas irreversibles y un patrimonio natural preservado en su diversidad de ambientes, de especies y de procesos naturales, y así lo entiende mi gobierno".

Una segunda definición de importancia, se produce pocos días después, el lero. de mayo cuando el Presidente fomula ante la Asamblea Legislativa de la Nación el tradicional discurso de apertura del período ordinario de sesiones.

Allí, al anunciar el lanzamiento de los Programas Ambientales Prioritarios desde la Secretaría de Promoción del Crecimiento de la Presidencia de la Nación, afirma que "las acciones para la promoción del crecimiento van unidas a la firme decisión de establecer e implementar una política ambiental que

logre utilizar integralmente los recursos naturales manteniendo y enriqueciendo su potencial productivo a largo plazo, con el objeto de satisfacer las necesidades esenciales de la población y los mercados de exportación..." "Necesitamos promover un crecimiento significativo que logre considerar integralmente tanto sus efectos sobre la naturaleza como sobre la calidad de vida de la población. Necesitamos conocer mejor nuestros recursos para que jueguen un papel más activo en la promoción de ese crecimiento. Este proceso nos señala cambios tecnológicos indispensables, una activa participación de la población y una coordinación de las acciones estatales y privadas. Sólo así, articulando todos estos elementos, el crecimiento será sostenido, sin la destrucción de su base natural".

Al mes de estas definiciones, el Presidente deseó participar personalmente de la celebración, el 5 de junio, del Día Mundial del Medio Ambiente, plantando un árbol autóctono del Parque Nacional Iguazú (lapacho) frente mismo a la Casa Rosada. Allí produjo una Declaración que culmina sosteniendo que "el medio ambiente, como la paz, no tiene fronteras: es una causa común que convoca a la humanidad entera. Por ello solemnemente declaro, en nombre de todo el pueblo argentino, la decidida vocación de mi país de luchar con todas sus fuerzas por esta causa común".

C. EL ACCIONAR DEL ORGANISMO AMBIENTAL

Es en el contexto de estas definiciones presidenciales que se generan los Programas Ambientales Prioritarios, que mencionábamos en el capítulo I. Los mismos son diseñados en la Subsecretaría de Proyectos Especiales de la Presidencia de la Nación, con asistencia de PNUMA/ORPALC y del PNUD.

Su ejecución comienza en junio de 1986 y abarcan las siguientes temáticas ya descritas en el capítulo I:

- i) Tratamiento ambiental de las catástrofes naturales;
- ii) Una acción integrada para elevar la calidad de vida de las poblaciones en condiciones ambientales críticas;

iii) Gestión ambiental para el manejo de los recursos hídricos;

iv) Enfoque exosistemático del aprovechamiento sostenido y recuperación de los suelos deteriorados; y

v) Gestión para la evaluación y el manejo integral de los recursos vivos.

Los Programas debían alcanzar los siguientes objetivos:

i) Definición de una estrategia nacional para el tratamiento de las inundaciones y sequías, incluyendo tanto la identificación de áreas prioritarias para la ejecución en corto plazo de acciones de emergencia, como promover y coordinar proyectos de control y prevención para el mediano plazo;

ii) Elaboración de una estrategia de acciones coordinadas para elevar la calidad de vida de las poblaciones en condiciones ambientales críticas;

iii) Definir acciones que tiendan al manejo global de los recursos naturales que integran las cuencas hidrográficas, mediante medidas infraestructurales y de manejo de la vegetación, mejorando prácticas agrícolas y promoviendo el uso adecuado de los recursos naturales;

iv) Elaborar una política de suelos que posibilite revertir sus procesos de erosión hídrica y eólica, salinización, sodificación, acidificación, degradación física, anegamiento, desertificación y contaminación, tendiendo a establecer la planificación del uso del suelo para lograr utilizar plenamente sus potencialidades;

v) Definir actividades que tiendan a avanzar en el conocimiento de los recursos naturales y su valoración y en el manejo integral de los mismos, promoviendo el cambio de prácticas productivas que deterioran los ecosistemas, y la adopción de tecnologías y usos adecuados a las características de los recursos vivos;

vi) Proponer las necesarias compatibilizaciones entre los cinco programas enunciados y sus propuestas de políticas dentro de un marco general de ordenamiento ambiental que logre la máxima

utilización potencial de los ecosistemas, compatible con su mantenimiento y enriquecimiento a largo plazo;

vii) Promover e implementar un proceso de capacitación a diferentes niveles que posibilite dotar de metodologías interdisciplinarias para la adecuada consideración de los aspectos naturales y sociales y sus interrelaciones en los diferentes programas; y

viii) Desarrollar los programas a través de una íntima relación entre los procesos de investigación y de acción, promoviendo la más activa participación posible de la población en todos los niveles del referido proceso.

Como se advierte, los cinco programas no pretendían abarcar la problemática ambiental del país en su totalidad, sino solamente aquellas situaciones consideradas más críticas y respecto de las cuales se aspiraba a concentrar, en un marco de restricción presupuestaria del sector público, los recursos financieros y humanos asignados o que se lograran asignar al desarrollo de una política ambiental.

El mecanismo institucional ideado desechara la posibilidad de crear un organismo ambiental que absorbiera en su órbita a organismos preexistentes o al que se le transfirieran funciones pertenecientes a los mismo.

La idea central, en cambio, consistía en que la Subsecretaría de Proyectos Especiales actuara como ente promotor de los programas, comprometiera mediante las fórmulas institucionales apropiadas a cada caso, y coordinara, a las diversas áreas del gobierno implicadas, en razón de sus funciones sectoriales, en la temática de cada uno de los programas. Se contaba con el poder de convocatoria que derivaba de su pertenencia a la Presidencia de la Nación y la posibilidad, de asignarle una no muy numerosa pero suficiente dotación de profesionales altamente calificados en los aspectos globales y sectoriales de una política ambiental.

Desde su etapa preparatoria y hasta el 30 de junio de 1989 los programas contaron con el valioso apoyo del Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo, con el cual el gobierno firmó un acuerdo especial de cooperación (Proyecto Arg.-PNUD 008/86 "Programas Ambientales Prioritarios"). También la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente favorecieron de manera importante su ejecución mediante el aporte de consultores.

En junio de 1987, al año de su lanzamiento, los cinco programas, de acuerdo al cronograma previsto, produjeron sus informes de diagnóstico de la situación de cada campo de propuestas de políticas y proyectos conforme se contemplaba en los objetivos.

Si bien el nivel de profundidad y solvencia técnica de dichos informes no es parejo, el desarrollo de las actividades a lo largo de un año permitió determinados logros que pasamos a reseñar:

1. Los trabajos implicaron la aparición de la Subsecretaría en el escenario institucional del país, observándose una generalmente muy favorable expectativa y tendencia a la cooperación, lo que hizo posible la firma de diversos convenios con organismos nacionales, provinciales e inclusive municipales destinados a la articulación de diferentes proyectos;
2. Se vio la necesidad de otorgar un perfil institucional más neto del organismo ambiental, para lo cual la Subsecretaría de Proyectos Especiales, mediante Decreto del 30 de junio de 1986, se transformó en Subsecretaría de Política Ambiental y fue puesta bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, a la que, como citáramos en el capítulo anterior, se le asignó la función de asistir al Presidente de la Nación en el "diseño y permanente actualización de la política del Poder Ejecutivo Nacional en materia de medio ambiente". A su vez, la misión de la Subsecretaría sería, a partir de allí la de "asistir al Secretario General de la Presidencia de la Nación en el diseño de la política del Poder Ejecutivo Nacional en materia de medio

ambiente y en el seguimiento de su aplicación por parte de las distintas áreas de la Administración Pública nacional."; y

3. De la mano de esa reforma institucional, se originó la propuesta de dotar a la Subsecretaría de una estructura interna estable, de la que carecía hasta ese momento, integrada por tres Direcciones nacionales:

a) Dirección Nacional de Política Ambiental Global, con la misión de elaborar las propuestas de política ambiental global y promover el desarrollo y seguimiento de las mismas. Se preveía que esta subárea de la Subsecretaría:

i) Desarrollara un sistema nacional de información y estadísticas ambientales;

ii) Definiera las regiones ambientales del país y su problemática ecológica, proponiendo políticas y programas regionales;

iii) Asistiera en la articulación de las políticas ambientales con las áreas de la Administración responsables de la planificación del desarrollo, de educación y cultura y de ciencia y técnica;

iv) Elaborara diagnósticos y planes ambientales globales; participara con su aporte en la elaboración de políticas ambientales sectoriales;

v) Elaborara y coordinara la ejecución de proyectos específicos; y

vi) Desarrollara estudios básicos globales y su articulación con los estudios básicos sectoriales.

b) Dirección Nacional de Políticas Ambientales Sectoriales, con la misión de trabajar en las propuestas de políticas ambientales sectoriales y en el desarrollo y seguimiento de las mismas. Las funciones específicas de esta subárea serían:

i) La articulación de las políticas ambientales con los demás Ministerios, Secretarías de Estado y organismos centralizados y descentralizados de la administración pública nacional;

ii) La asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos y planes ambientales sectoriales (para obras públicas, energía, agricultura, bosques, etc.);

iii) El desarrollo de estudios básicos sectoriales y de su articulación con los estudios básicos globales; y

iv) Colaborar con los programas de educación y capacitación en los aspectos ambientales sectoriales.

c) Dirección Nacional de Relaciones Institucionales, encargada de crear y desarrollar las condiciones necesarias para la aplicación de las políticas ambientales y su concreción en los sectores públicos y privados, nacionales, provinciales, municipales e internacionales. Las funciones previstas eran:

i) Promoción institucional de los programas ambientales;

ii) Desarrollo de las relaciones institucionales de la Subsecretaría con las demás áreas de la administración nacional y con los gobiernos provinciales y locales;

iii) Asistir al Ministerio de Relaciones Exteriores en los aspectos técnicos de la política ambiental internacional y en las relaciones con los organismos internacionales específicos;

iv) Promover el desarrollo de la legislación ambiental;

v) Desarrollar programas de capacitación ambiental;

vi) Desarrollar programas de difusión ambiental e institucional;

vii) Desarrollar un centro de documentación ambiental;

viii) Promover la participación democrática de los ciudadanos en el mantenimiento y recuperación del medio ambiente.

La planta de personal se preveía de 85 personas, en su mayoría profesionales universitarios altamente calificados pertenecientes a una gama de veinte disciplinas diferentes.

Como complemento indispensable de la mencionada organización interna de la Subsecretaría se vió la necesidad de generar un mecanismo institucional para la operatividad horizontal de las

políticas y programas ambientales en el nivel de administración pública nacional, a través de dos iniciativas.

Una, la creación de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente a través de una decisión adoptada por el Secretario General de la Presidencia, a cuya integración fueron convocados 19 organismos.

Otra, la generación de un importante proyecto denominado de "Apoyo a la política ambiental en Argentina" para cuya elaboración se contó con la cooperación de la CEPAL a través de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, para cuya ejecución se esperaba obtener financiamiento del Banco Mundial.

Si bien el proyecto contaba con siete subproyectos, el más trascendente a los fines de este documento lo constituye el de "Coordinación y fortalecimiento institucional". El mismo explicita una propuesta de adecuación de la actual organización del aparato estatal para el diseño y ejecución de las políticas ambientales en los diversos sectores de la administración; también incluía la realización de sendas pruebas piloto de adecuación de una administración provincial y de otra municipal.

El objetivo final del proyecto, a posteriori de un diagnóstico del tratamiento dado a la temática ambiental por los sectores seleccionados y de la definición de una estrategia para la incorporación de la dimensión ambiental en ellos, lo constituía la creación de unidades ambientales operativas en dichos sectores elegidos, como primera etapa, en función de que desarrollan actividades estrechamente relacionadas con los problemas ambientales críticos del país.

Las unidades operativas previstas eran:

i) Unidad operativa 1: "Planificación y Desarrollo", destinada a funcionar en la Secretaría de Planificación y en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;

ii) Unidad operativa 2: "Energía", pensada para operar en la Subsecretaría de Planificación Energética y las empresas estatales Agua y Energía Eléctrica, Yacimientos Petrolíferos

Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales y Gas del Estado, todas ellas dependientes de la Secretaría de Energía (Ministerio de Obras y Servicios Públicos);

iii) Unidad operativa 3: "Recusos Agropecuarios y Pesqueros", destinada a operar en las Subsecretarías de Agricultura, de Ganadería, de Pesca, el Instituto Forestal Nacional y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, todos ellos dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Ministerio de Economía);

iv) Unidad operativa 4: "Industria", para funcionar en la Subsecretaría de Desarrollo Industrial y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, dependientes de la Secretaría de Industria (Ministerio de Economía);

v) Unidad operativa 5: "Recusos Hídricos", asentada en la Subsecretaría de Recursos Hídricos, Secretaría del mismo nombre (Ministerio de Obras y Servicios Públicos);

vi) Unidad operativa 6: "Obras Públicas", ubicada en la Subsecretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (Ministerio del mismo nombre);

vii) Unidad operativa 7: "Educación", situada en la Subsecretaría de Gestión Educativa, Secretaría de Educación (Ministerio de Educación y Justicia);

viii) Unidad operativa 8: "Administración Provincial", ubicada en una provincia piloto e incluyendo la posibilidad de encarar acciones interjurisdiccionales; y

ix) Unidad operativa 9: "Administración Municipal", situada en un municipio piloto e incluyendo la posibilidad de encarar acciones interjurisdiccionales.

Sin embargo, hasta la finalización del período de gobierno, ni el proyecto de dotar a la Comisión de una estructura orgánica y una planta de profesionales adecuadas para cumplir las funciones previstas, ni tampoco el reforzamiento de las áreas sectoriales, alcanzaron su concreción.

La aplicación al conjunto del Estado de políticas de severa restricción del gasto, de manera masiva e indiscriminada,

conspiró así gravemente contra los objetivos políticos que se tuvieron en cuenta a la hora de crear el organismo.

En conclusión puede decirse que, si bien las actividades que el organismo alcanzó a desarrollar resultaron fuertemente dinamizadoras del tema de la gestión ambiental y de su importancia, lejos se estuvo de satisfacer las expectativas generadas por su creación.

Capítulo III

ALGUNAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES POSITIVAS PRODUCIDAS DURANTE EL PERIODO ANALIZADO

Seguidamente haremos una reseña de las que, a nuestro juicio, constituyen algunas experiencias institucionales positivas en lo que va del último período democrático (1984-1989). Al efecto hemos seleccionado casos de gestión ambiental en el nivel nacional (Administración de Parques Nacionales, Secretaría de Energía y Ministerio de Obras Públicas) y en tres provincias (Córdoba, Río Negro y Misiones).

A. EN EL GOBIERNO NACIONAL

1. Administración de Parques Nacionales

En la Argentina, el primer Parque Nacional fue creado en 1922. Se trata del actual Parque Nacional Nahuel Huapi, con una superficie de 785 000 ha.

A partir de la creación de la actual Administración de Parques Nacionales (1934) se fueron incorporando diversas áreas naturales protegidas hasta alcanzar la composición actual en que la red nacional está conformada por treinta unidades de conservación cuya superficie total abarca aproximadamente 2 600 000 ha (el 2% del territorio nacional continental). Conforme a las categorías incluidas en la Ley de Parques Nacionales esas unidades se descomponen en: 19 Parques Nacionales, 9 Reservas Nacionales y 2 Monumentos Naturales.

El criterio diferenciador entre las mencionadas categorías es fundamentalmente el de la intangibilidad, propia de los parques nacionales y de los monumentos naturales, mientras que

las reservas nacionales, que, en todos los casos circundan a los parques cuales anillos protectores o amortiguadores, actúan como zonas de transición entre el medio natural no protegido especialmente y los parques; en ellas, se permiten algunas actividades humanas controladas, relacionadas con el turismo, aprovechamientos forestales, asentamientos humanos urbanos y rurales, etc.

Un diagnóstico muy sucinto del estado de situación de las áreas naturales puestas bajo la administración de este organismo nacional y de las políticas vigentes al respecto, hasta 1983, presenta las siguientes características fundamentales:

i) Una filosofía institucional fuertemente conservacionista, o si se quiere naturista, que concebía a las áreas naturales protegidas como santuarios naturales, explícitamente separados o apartados del proceso de desarrollo económico y social del país. En la ecuación Naturaleza-Sociedad estas áreas cumplían el rol de reducto de la naturaleza, auténticos castillos naturales a los que un foso lo más ancho posible debía separar de la voracidad de su principal enemigo: la sociedad humana depredadora;

ii) Una política orientada a privilegiar, en la asignación de inversiones y de todo tipo de recursos, a los parques dotados de especiales valores paisajísticos (los andino-patagónicos e Iguazú) estimulando su uso turístico y recreativo;

iii) La ausencia de programas de investigación ecológica destinada al relevamiento y evaluación permanente sobre la existencia y comportamiento de las especies y los ecosistemas de las áreas;

iv) Una estructuración orgánica fuertemente orientada a las funciones turísticas y recreativas;

v) Una situación institucional de aislamiento e insularidad tanto en relación con las demás áreas responsables del manejo de recursos naturales del gobierno nacional como con las autoridades de las provincias donde se encuentran los parques y reservas. El resultado de esto último era una permanente

confrontación que englobaba a las comunidades locales las que veían a la APN como un ente eminentemente represor de actividades, en parte por no comprender las finalidades conservacionistas de las áreas protegidas y en parte por cierta rigidez exagerada y autoritarismo del organismo en el desarrollo de sus actividades;

vi) Una concepción policiaca-militarista del Cuerpo de Guardaparques;

vii) Un fuerte y, a veces, irreversible deterioro de amplios sectores de los parques y reservas en virtud del desarrollo ilegal de actividades, especialmente ganaderas, por parte de pobladores locales; y

viii) Un insuficiente muestreo de la diversidad de unidades biogeográficas del país.

En este contexto, la gestión durante el período 1984-1989 resultó profundamente innovadora en muchos aspectos en que el organismo había permanecido absolutamente estático a lo largo de cincuenta años.

Se propuso insertar al organismo en el proceso democrático que vivía el país. A ese fin, por primera vez se integró al Directorio a representantes de gobiernos provinciales y se constituyeron en cada área protegida Comisiones Asesoras locales, al lado de cada Intendente, integradas por representantes de las municipalidades y de las asociaciones intermedias de la comunidad. Ello otorgó una mayor fluidez a las relaciones con esas autoridades y mejoró notablemente la comprensión e internalización de los objetivos y programas del organismo.

El conjunto de las áreas naturales protegidas nacionales y provinciales fue concebido como un sistema con objetivos comunes creándose la Red Nacional de Areas Naturales Protegidas que permitió coordinar y enriquecer de manera importante la gestión.

A fin de otorgar estabilidad a estas innovaciones institucionales se elaboró un proyecto de ley que aún no ha obtenido sanción legislativa, por el que se crea el Consejo Federal de Areas Naturales Protegidas con representantes de todas

las provincias, para actuar como órgano asesor del Directorio y elector de los delegados provinciales al mismo. También se otorga fuerza legal a las comisiones asesoras.

Toda la gestión se orientó notablemente a equilibrar las funciones turísticas y recreativas con las funciones conservacionistas, valorizando a las áreas como laboratorios genéticos conectados estrechamente a los objetivos de desarrollo económico y social del país.

Se hizo de la planificación la herramienta fundamental de toda la gestión. Culminados los programas de relevamiento y diagnóstico, se comenzó la elaboración de los Planes Generales de Manejo llegando a completarse la de los Planes para los parques y reservas de Nahuel Huapi, Lanín, Los Alerces e Iguazú.

Los planes fueron sometidos a la opinión de las respectivas comisiones asesoras y luego aprobados por el Directorio. Su puesta en vigencia ha significado una profunda reforma de la gestión ya que está permitiendo la generación de proyectos específicos bajo un régimen de prioridades y en el marco de objetivos de mediano y largo plazo claramente identificados. Al mismo tiempo, han generado una re zonificación del interior de las áreas y de los usos y actividades posibles en cada una de ellas.

Paralelamente, se desarrolló un intenso programa de capacitación del personal de la repartición a fin de compenetrarlo de la nueva herramienta de gestión.

Para el futuro la ley proyectada prevé dos nuevas categorías de áreas protegidas cuya posible identificación ya está prevista en los Planes de manejo:

i) La Reservas de Uso Múltiple, en las que se permitirán las actividades productivas pero en el marco de una planificación que implica prohibiciones, restricciones y pautas de uso a fin de conservar determinadas especies de flora y fauna autóctona (y no la totalidad de la biota, como ocurre en los parques) e, inclusive, de experimentar un producción ambientalmente sustentable de dicha flora y fauna y de sus derivados; y

ii) Las Reservas Natural-culturales, destinadas a aquellas comunidades aborígenes que se muestren interesadas en preservar determinadas pautas culturales propias en el contexto de una relación armónica con el medio natural.

Respecto de esto último, otro logro novedoso del periodo fue la realización de una rica experiencia con una numerosa tribu mapuche del Parque Nacional Lanín a partir de acordar con sus autoridades un programa de reorientación de las actividades deteriorantes (generalmente ganadería), que ancestralmente venían realizando, hacia otras compatibles con los objetivos de conservación, para lo cual se les dió el apoyo económico, técnico y organizacional requerido.

Objeto de una profunda reforma fue, también, el Cuerpo de Guardaparques al que, mediante un Decreto del Presidente de la Nación se le dotó, por primera vez, de un Estatuto reglamentario que enfatizó, junto a la función de control y vigilancia social que históricamente era la que más resaltaba, la misión de control y vigilancia ecológica. En el mismo sentido fueron totalmente reformulados los programas de estudio de la Escuela de Guardaparques.

Por otro Decreto presidencial se modificó totalmente la estructura orgánica de la Administración de manera acorde con los más modernos criterios de gestión de áreas protegidas, habiéndose logrado, a pesar de las restricciones presupuestarias generales para todo el gobierno, un aumento de la dotación de recursos humanos.

El incremento presupuestario en favor del organismo fue del orden del 50% a lo largo del período permitiendo, entre otras cosas, mejorar notablemente la infraestructura y el instrumental destinado a prevenir y combatir los incendios forestales que en los parques andino-patagónicos constituyen un serio problema en la estación estival.

La política hacia los pobladores mereció una gran preocupación a fin de reorientar sus actividades deteriorantes y

evitar nuevas intrusiones. Pero en este aspecto resulta fundamental para poder avanzar con estabilidad la sanción de la nueva ley de parques proyectada durante el período.

Las actividades forestales en las reservas fueron sujetas a minuciosos estudios dasocráticos y estrictos planes de aprovechamiento.

Se realizaron todos los estudios necesarios a fin de promover la creación de tres nuevos parques, los que deben serlo por ley del Congreso Nacional y que permitirán incorporar muestras biogeográficas actualmente no representadas en el sistema.

En síntesis, como resultado de la gestión de la Administración de Parques Nacionales durante el período que comentamos, se advierte una clarificación de los objetivos de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, un fuerte impulso a su funcionalidad ecológica y una importante vocación de integración en una política nacional de recursos naturales y de medio ambiente armónica con las metas de desarrollo económico y tecnológico del país.

2. Secretaría de Energía

Este organismo, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que tiene bajo su égida a todas las empresas energéticas nacionales desarrolló durante el período 1984-1989 el más importante esfuerzo intentado por un sector de la Administración para incorporar la dimensión ambiental a sus políticas.

En 1984 elaboró el Plan Energético Nacional para el período 1986-2000 que entre sus objetivos incluyó los siguientes, de carácter explícitamente ambiental:

i) Consolidar el autoabastecimiento energético en el marco de un desarrollo económico sostenido para alcanzar una mejor calidad de vida y una mayor autodeterminación;

ii) Diversificar el abastecimiento en función de la disponibilidad relativa a los recursos naturales, dando preferencia al uso de los recursos renovables frente a los no renovables;

iii) Promover la conservación y el uso racional de la energía;

iv) Mantener un stock de reservas de recursos no renovables considerados estratégicos;

v) Evaluar y controlar los efectos ambientales del abastecimiento energético;

Se definieron cuatro tipos de acciones prioritarias en el campo ambiental-energético:

a) Acciones tendientes a lograr un banco de datos y la formación de recursos humanos

En este sentido se desarrollaron programas de monitores de emisiones líquidas y gaseosas de refinerías de petróleo, de centrales termoeléctricas convencionales y de las derivadas de la extracción, explotación y combustión de carbón.

Asimismo, se implementaron programas de formación del personal de empresas energéticas sobre técnicas de control y seguimiento ambiental.

b) Acciones destinadas a introducir nuevas técnicas metodológicas en realización de proyectos energéticos

En este plano es donde posiblemente se haya logrado los resultados más relevantes. La Secretaría de Energía convocó a sucesivos talleres de trabajo a técnicos y profesionales de las empresas energéticas responsables de la elaboración y ejecución de proyectos hidroeléctricos así como de la Subsecretaría de Política Ambiental, de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento

Ambiental (que tiene acrisolada experiencia en el tema) y de sectores académicos.

Fruto de esos trabajos fue la redacción del Manual de Gestión Ambiental de Obras Hidroeléctricas que a sus méritos técnicos une el del procedimiento participativo y consensual con que fue elaborado.

La Resolución N° 718 dictada por la Secretaría de Energía el 29 de diciembre de 1987 impuso el uso obligatorio de este manual a todas las empresas hidroeléctricas nacionales.

Mediante similar procedimiento se arribó a la confección de los Manuales de Gestión Ambiental de Centrales Térmicas convencionales; de Líneas de Altas Tensión y Extra Alta Tensión; y de Conductos de Hidrocarburos e Instalaciones Complementarias.

c) Acciones de coordinación institucional

La Secretaría desarrolló un importante esfuerzo de coordinación del trabajo de los diversos equipos ecológicos insertos en los proyectos hidroeléctricos que se encuentran en marcha en el país.

d) Acciones de carácter normativo

Como ya hemos dicho, mediante Resolución ministerial, se logró tornar obligatorio el uso del Manual de Gestión Ambiental de Obras Hidroeléctricas. La aspiración de que los restantes Manuales recibirán el mismo tratamiento no llegó a concretarse antes del traspaso del Gobierno a las nuevas autoridades.

3. Ministerio de Obras y Servicios Públicos

En este sector de la administración pública nacional merece destacarse el "Programa nacional de conservación de la infraestructura" que se realizó con el apoyo del Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Unidad Conjunta de Desarrollo y Medio Ambiente de PNUMA/CEPAL.

Este programa se inaugura en julio de 1985 a partir de un hecho muy simple y dinamizador: la constatación de que la infraestructura de las Empresas Ferrocarriles Argentinos y Vialidad Nacional sufría permanentes deterioros en la región del Noroeste Argentino (provincias de Tucumán, Salta y Jujuy) en virtud de fenómenos naturales de gravedad, especialmente aluviones de tierras y rocas y abruptos aumentos estacionales de los caudales de los ríos de montaña.

Los gastos de reparación de la infraestructura, unidos a los fletes caídos y otras pérdidas venían insumiendo muchos millones de dólares anuales.

El Ministro Roberto Tomasini, al inaugurar el Programa señalaba que "en la República Argentina, existen grandes áreas donde los emprendimientos públicos se ven afectados y, en muchos casos, destruidos periódicamente por fenómenos naturales cuya ocurrencia no es ajena al diseño mismo y operación de la infraestructura... En 1984 el Ferrocarril General Belgrano sufrió un total de treinta y un cortes en su red debido a las causas apuntadas, y dichas interrupciones alcanzaron en algún caso a 290 días. Las rutas nacionales fueron afectadas el mismo año de 1984 en 51 puntos de su recorrido y el Gasoducto Norte sufrió un total de siete interrupciones también debidas a la acción de fenómenos naturales. Para reponer la infraestructura dañada en 1984 en las tres provincias, las empresas debieron gastar más de 40 millones de dólares, sin considerar la reconstrucción de las obras de protección destruidas, ni los gastos indirectos como pérdidas de fletes, derivación de tráfico a otros ramales, con los mayores costos asociados que esto significa".

El diagnóstico preliminar deja en descubierto que todos estos daños son debidos, principalmente, al mal manejo del medio ambiente natural circundante a las obras de infraestructura

comprometidas: en las cuencas se han depredado los bosques naturales, se sobrepastorea (especialmente con ganado caprino), el laboreo del suelo se hace a favor de la pendiente, no hay la menor racionalidad en el manejo de las márgenes y los lechos de los ríos, etc. lo que incrementa la torrencialidad de los ríos y arroyos y el deslizamiento de las tierras sobre la infraestructura.

Obviamente, como es de imaginar todo ello se da en el contexto de una economía campesina de subsistencia donde, una vez más, el desarrollo económico-social de la población local aparece como condición indispensable de la preservación del medio ambiente e, indirectamente, de la infraestructura cuyo mantenimiento está a cargo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Las acciones que el Programa se propuso realizar fueron:

- i) Acciones directas que incluyeron el rediseño ingenieril de obras y sistemas de defensa y el estímulo a la industria para la producción de elementos de defensa y materiales de obras; y
- ii) Acciones indirectas consistentes en: reordenamiento de las masas boscosas nativas, a través de la reducción y hasta eliminación, de ser posible, de la explotación ganadera para favorecer la regeneración del bosque nativo; planes de forestación para fines comerciales, energéticos y de protección de cuencas; zonificación del uso del suelo; organización de la explotación de áridos y de los lechos de los ríos; ordenación del riego a través de juntas de regantes y la extensión de áreas de riego; incentivación de la investigación sobre la temática implicada; reordenamiento legal e institucional; capacitación para la reorientación de la producción; e introducción de auquénidos en la alta cuenca.

El Programa se ha propuesto metas de medio plazo (10 años en algunos casos) y de largo plazo (20 años) por lo que, obviamente, es prematuro evaluar su mayor o menor éxito.

Sin embargo, por la convocatoria y demanda planteada por el Ministerio a diversos organismos nacionales, provinciales y municipales y organizaciones no gubernamentales y por los objetivos perseguidos de compatibilización del desarrollo con el medio ambiente, y viceversa, constituye una rica experiencia institucional y metodológica cuya perdurabilidad sería altamente recomendable asegurar más allá de los cambios de gobiernos.

B. EN GOBIERNOS PROVINCIALES

1. Gobierno de la Provincia de Córdoba

En septiembre de 1985 se dio, en la Provincia de Córdoba, un importante paso adelante en la gestión ambiental al promulgarse la ley N° 7 343 llamada "Ley Provincial del Ambiente".

La misma se enmarca en los modernos conceptos de gestión del ambiente compatibilizada con el proceso de desarrollo económico-social.

Consta de una parte general en la que la preservación y mejoramiento del ambiente es declarado de interés provincial y en la que se definen los bienes jurídicos protegidos por la ley.

En capítulos especiales normatiza con un criterio ecológico apropiado el régimen de aguas, de los suelos, de la atmósfera, de la flora y de la fauna (incluyendo normas especiales para la flora y la fauna en peligro de extinción), del paisaje y de la contaminación y de la evaluación del impacto ambiental.

En el aspecto institucional, la ley organizó la administración ambiental de la provincia creando:

1. La Subsecretaría de Gestión Ambiental a la que colocó en el ámbito del Ministerio de Planeamiento y Coordinación (actualmente se encuentra en el Ministerio de Salud en virtud de una reforma posterior).

Las facultades de la Subsecretaría son numerosas y por ello no se detallan, pero sí puede decirse, en términos generales, que corresponden a modernos criterios de gestión ambiental, convirtiendo a la Provincia de Córdoba en la más avanzada en la materia.

La organización de la Subsecretaría se ha hecho sobre la base de dos áreas:

i) La Dirección de Estudio y Programación Ambiental, orientada al diagnóstico permanente de la situación ambiental de la provincia y a la formulación de programas y normas técnicas y jurídicas; y

ii) La Dirección de Coordinación Ambiental, claramente facultada para la ejecución de los programas ambientales y para la coordinación de los programas intersectoriales en la materia.

2. El Consejo Provincial del Ambiente, presidido por el Gobernador, con una Secretaría Técnica ejercida por la Subsecretaría de Gestión ambiental, e integrado por representantes de todos los Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y entes autárquicos.

Las funciones de este Consejo son:

i) Actuar como órgano de consulta del Poder Ejecutivo;

ii) Proponer normas de coordinación de las actuaciones que deben cumplir los organismos integrantes en relación con la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;

iii) Colaborar en la formulación de los programas ambientales;

iv) Otorgar las autorizaciones previstas en el régimen de evaluación de impacto ambiental; y

v) Presentar al Gobernador un informe anual sobre su gestión y los resultados obtenidos.

El Poder Ejecutivo está autorizado para incorporar el Consejo a representantes de universidades, organizaciones ambientalistas no gubernamentales y de otras entidades, en carácter de consultores o asesores. Y lo ha hecho.

3. El Cuerpo Honorario de Defensores del Ambiente que actúan bajo la dependencia, y previa habilitación, de la Subsecretaría de Gestión ambiental, y que se integra con personas físicas o jurídicas, con la función de realizar tareas de vigilancia de las obras y actividades que directa o indirectamente puedan incidir sobre el medio ambiente, velando por su preservación y mejoramiento.

Los logros que, a nuestro juicio, son más destacables en el funcionamiento del sistema de gestión ambiental cordobés, durante el período analizado son:

i) El funcionamiento efectivo del Consejo Provincial del Ambiente que, según funcionarios encuestados, ha sido sumamente útil para cohesionar diversos programas y proyectos con dimensiones ambientales y para que los organismos sectoriales acrecentaran su toma de conciencia sobre las repercusiones ambientales de sus políticas y proyectos.

Con la participación de organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales y organizaciones gremiales de trabajadores, este consejo elaboró un Reglamento de los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) cuya sanción, por Decreto del Gobernador, se daba por descontada para antes de la terminación del año 1989. Sin ninguna duda, la puesta en práctica de los EIA resultará fundamental para otorgar un fuerte carácter preventivo a la política ambiental y para la compatibilización del desarrollo económico con los objetivos de la misma, convirtiendo a la provincia en pionera nacional en el tema.

ii) La integración del Cuerpo de Defensores del Ambiente, que supera ya los 600 miembros, constituyéndose en una valiosa experiencia de participación ciudadana en el control del medio.

iii) Se elaboró el proyecto de ley de prevención de la contaminación atmosférica que actualmente se encuentra en trámite en la legislatura.

iv) Se hizo la regionalización ambiental de la provincia.

v) Se confeccionó y editó una cartilla de educación

ambiental dirigida a los docentes en la que se especifica la problemática de cada región en la que el docente debe actuar.

vi) Por medio de una ley se creó el Comité de Cuenca de Suquia. Esta cuenca es la que abastece de agua a la ciudad de Córdoba y soporta asimismo numerosas localizaciones industriales, siendo tradicionalmente grave su estado de deterioro.

El Comité está integrado por diversas organizaciones, los municipios y organizaciones no gubernamentales habiendo constituido un importante factor dinamizador de la opinión pública alrededor del tema.

Alcanzó a realizar un diagnóstico a nivel de cada municipio, un plan sobre manejo integrado de la cuenca, la construcción de varias plantas depuradoras de efluentes --con asistencia técnica y financiera de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), el organismo de cooperación de la República Federal de Alemania--, se extrajeron cientos de miles de metros cúbicos de sedimentos contaminantes del embalse San Roque, se confeccionó una ordenanza municipal tipo para el uso del suelo y la planificación urbana, etc.

Actualmente se encuentran en proceso de creación otros cinco comités de cuenca.

2. Gobierno de la Provincia de Misiones

Una ley de diciembre de 1984 creó el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables, el que fue efectivamente puesto en funcionamiento en junio del siguiente año.

Se le dotó de dos Subsecretarías:

- de Bosques y Forestación
- de Ecología

Esta última se organizó en tres Direcciones:

- de Gestión Ambiental
- de Vida Silvestre
- de Educación Ambiental

Asimismo, se planteó una descentralización territorial creándose Delegaciones del Ministerio en diversos puntos de la provincia.

Cabe destacar que la Provincia de Misiones posee un territorio originariamente cubierto por una densa selva subtropical. A lo largo de su historia, excluyendo el área que constituye el Parque Nacional del Iguazú y algunas otras áreas provinciales, el bosque fue siendo objeto de explotación maderera y de talado para la realización de dos cultivos predominantes: la yerba mate y el té, así como actividades ganaderas y otros cultivos de subsistencia. Posteriormente ha habido una notable expansión del bosque cultivado, fundamentalmente coníferas, a fin de abastecer a las industrias madereras y papeleras, estas últimas con los establecimientos más importantes con que cuenta el país en la materia.

La situación social de la provincia, con amplios sectores campesinos minifundistas, generalmente ocupantes ilegales de tierras fiscales con características de "capueras" --nombre que se le da en la provincia a las tierras deterioradas por una explotación forestal de tipo minero--, hizo que uno de los objetivos preliminares del nuevo Ministerio fuera buscar fórmulas de armonizar el desarrollo económico y social de esos sectores con la preservación del medio ambiente.

Seguidamente se hace una reseña de los principales programas lanzados. Algunos de ellos no fueron continuados cuando en diciembre de 1987 se produce el cambio de gobierno provincial.

a) Programas de apoyo al pequeño productor

Estos tenían objetivos confluyentemente conservacionistas, económicos y sociales. Ellos fueron:

i) Programa Agroforestal para productores minifundistas del Departamento de Leandro N. Alem. Consistió en incorporar a las actividades forestales a un sector de productores que hasta

entonces había sido marginado de los planes nacionales y provinciales de forestación. A la vez, contribuyó a recuperar para la producción a capueras y tierras degradadas mediante cultivo de pinos y algodón, promoviéndose el trabajo solidario y la organización campesina en consorcios de productores y comercialización, además de un plan de construcción de viviendas de madera de muy buena calidad (planes Nande Roga). El programa benefició a 500 familias e incorporó 2 700 ha de pino de la mejor calidad constituyendo una experiencia piloto altamente satisfactoria;

ii) Programa de manejo y enriquecimiento de palmitales: la Argentina es un gran consumidor de palmito que es importado, en su totalidad, especialmente de Brasil. Sin embargo, en la zona lindante con el Parque Nacional Iguazú hay extensas zonas de palmitos naturales que nunca han sido aprovechados por carencia de una cultura agrícola a su respecto, siendo siempre reemplazados por cultivos forestales u otros. De manera experimental, en 1987 se buscó compatibilizar los requerimientos productivos del plan de colonización de Paraje Andresito con la conservación de esos palmitales, proveyendo el Ministerio asistencia técnica y semillas. El plan se comenzó a aplicar en 60 ha de alta densidad de palmitos que en ocho años se preveía que producirían 180 000 cogollos por un valor aproximado de 180 000 dólares. Lamentablemente el programa fue abandonado por el nuevo gobierno, aparentemente por falta de convicción suficiente y consiguiente carencia de los esfuerzos necesarios para transformar la mentalidad de los colonos, más proclives a los cultivos tradicionales de la provincia;

iii) Programa de forestación de Capueras y Tierras Degradadas: mediante el aporte gratuito de asistencia técnica, plantines e insecticidas se logró incorporar a 2 500 familias campesinas al cultivo de pinos de 5 100 ha; y

iv) En el contexto de un plan más amplio, en el que se constituyó una empresa estatal fraccionadora y comercializadora de la yerba mate con el fin de eliminar los intermediarios y

romper los monopolios tradicionalmente compradores de la yerba a los pequeños campesinos a un precio vil, se llevaron adelante dos programas de contenido ecológico-productivo y social: uno de autorización y organización del aprovechamiento de la yerba mate silvestre en tierras fiscales y otro de cultivo de la misma, también en tierras fiscales.

b) Programa de gestión ambiental de aprovechamiento hidroeléctrico de Urugua-í

Este aprovechamiento está siendo encarado por la empresa estatal Electricidad Misionera S.A. (E.M.S.A.). En 1985 el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables organizó un comité integrado por él mismo, E.M.S.A. y la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad del Nordeste que puso en marcha un programa de evaluación del impacto ambiental de la presa y de futura gestión ecológica del área implicada. Este programa tiene el mérito de convertir a la provincia en la primera, en el país, que realiza un EIA de un emprendimiento hidroeléctrico ya que los antecedentes existentes hasta la fecha correspondían a emprendimientos nacionales o binacionales.

Para la consideración de los diversos aspectos involucrados se convocó a diferentes organismos nacionales --entre ellos la Subsecretaría de Política Ambiental y la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental--, provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales, abarcándose temas como la evaluación de los efectos sobre la fauna, la calidad de las aguas del embalse, los efectos sobre la flora, el rescate del patrimonio arqueológico --cultura guaraní-- del área sujeta a inundación, el riesgo de proliferación de vectores transmisores de enfermedades endémicas, el riesgo de proliferación de malezas acuáticas, etc. También en el marco de este programa se promueve la creación del Parque Provincial Urugua-í del que nos ocupamos más adelante.

Finalizada la primera etapa de estudios científico-técnicos y sugeridas las principales líneas de acción, a fin de favorecer la más amplia participación de la comunidad en la toma de conciencia de los efectos ambientales del proyecto y en el proceso de toma de decisiones, en junio de 1987 se realizó en Puerto Iguazú un Primer Taller de Técnicos nacionales y provinciales, autoridades municipales, representantes de los partidos políticos y de organizaciones sociales que obtuvo un notable éxito de participación y calidad de las recomendaciones, conforme surge del Documento Final aprobado. Da la impresión de que los trabajos no han continuado con el mismo ritmo a partir del cambio de gobierno provincial.

c) Programa de investigación científica y tecnológica y capacitación de recursos humanos especializados en medio ambiente y manejo de recursos naturales renovables

Este programa se lanzó a comienzos de 1987 mediante un convenio firmado con la Universidad de Misiones y consiste en un sistema de becas de investigación y proyectos de capacitación de postgrado que con la orientación temática y el apoyo financiero del Ministerio apunta a la investigación y capacitación en temas forestales y ecológicos de interés provincial.

d) Programa de creación y mantenimiento de áreas naturales protegidas

Las autoridades del Ministerio de Ecología jugaron un rol protagónico destacado en la Red Nacional de Areas Naturales Protegidas organizado bajo el patrocinio de la Administración de Parques Nacionales.

Pero, además, en el orden provincial, se puso especial énfasis en la ordenación de las llamadas reservas forestales que fueron creadas por la ley N° 251 de 1975 pero que nunca habían sido objeto de ordenamiento efectivo. Su creación preveía

conjuntamente objetivos ecológicos de preservación de la selva misionera y de regulación de la oferta de madera y de yerba mate silvestre.

En 1985, fruto de la inacción precedente, el Ministerio encuentra una realidad colmada de actividades agrícolas ilegales por parte de colonizadores y campesinos intrusos.

Se comenzó por poner al día la información y el diagnóstico de situación de las distintas áreas mediante la elaboración, en conjunto con la Universidad, de un mapeo forestal a escalas 1:20 000 y 1:50 000 utilizando las series 1981 a 1985 de imágenes satelitarias.

Ello permitió, previo a iniciar los trabajos de demarcación, desechar con realismo partes irreversiblemente degradadas de las diversas áreas. Las áreas naturales protegidas en que se trabajó alcanzaron a siete siendo el parque Provincial Urugua-í en el que, según nuestra impresión, se alcanzaron mayores avances en la definición de objetivos de gestión ecológica.

Estos avances cristalizaron en un proyecto de ley regulatorio del Parque en el que se distinguía:

- i) Una zona intangible destinada a no perturbar el desarrollo de los procesos ecológicos básicos y a constituirse en una reserva genética de interés científico;
- ii) Una zona de reserva natural, destinada a la experimentación de modelos más adecuados de manejo de la naturaleza, a la recuperación de tierras y bosques degradados a través de actividades de manejo silvícola como forma prioritaria, y a constituir un potencial natural de importancia para el desarrollo de las poblaciones vecinas y a la vez servir de colchón amortiguador del impacto de las zonas productivas aledañas al parque; y
- iii) Una zona restringida de uso extensivo, destinada a la prestación de servicios a los visitantes, al uso administrativo, turístico, recreativo, demostrativo y educativo de convivencia con la naturaleza.

Sin embargo, este proyecto legislativo, científica e institucionalmente concebido con un criterio realista fue abandonado por las nuevas autoridades que prefirieron por un Decreto del Poder Ejecutivo determinar la intangibilidad de las 100 000 ha que componen el Parque lo que, aparte de resultar utópico frente a la situación de efectiva ocupación y degradación de cerca de 30 000 ha del Parque, soslaya la posibilidad de reorientar la actual anarquía de actividades hacia objetivos y planes que, contemplando las condiciones económico-sociales de los pobladores intrusos, se compatibilizan con los modernos criterios de gestión de áreas protegidas que admiten una diversidad sumamente rica de zonas de gestión en beneficio de la experimentación científica, tecnológica e institucional. La intangibilidad, a contramarcha de una realidad no intangible, es enmascarante y sólo puede lograrse aplicando sistemas represivos que son muy difíciles, sino imposibles, en regímenes democráticos y que terminan desprestigiando socialmente los objetivos ambientales. Una vez más, lo que se cree mejor termina siendo enemigo de lo bueno.

e) Otras acciones desarrolladas

A fin de no extendernos demasiado, agrupamos aquí una serie de acciones puntuales pero relevantes. Tales: la implantación de una parcela experimental de enriquecimiento de bosques nativos con especies autóctonas (palmitos, cedro, guatambú, guaicá y loro negro) en el Parque Urugua-í; la implantación del Sistema Provincial de Estadísticas Forestales que por primera vez cuantifica la madera que sale de la provincia tiende al relevamiento de la existencia; la protección legal a las especies autóctonas en vías de extinción como el pino paraná, el palo rosa, el Yagareté (tigre), el tapir y el oso hormiguero; la declaración del año 1987 como Año Provincial del Arbol, en el que se distribuyeron 50 000 plantines de especies nativas con los que

se realizaron 40 arborizaciones de espacios públicos, escuelas, rutas camineras, etc; la creación del Vivero de Especies Nativas con sede en Candelaria; la instalación en la Universidad del laboratorio de suelos de la Provincia; la realización conjuntamente con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Ministerio de Asuntos Agrarios y la Universidad del programa de relevamiento y mapeo de suelos de la provincia luego de 15 años de inactividad en la materia; elaboración del proyecto presentado a la FAO para la instalación de una Red Demostrativa de Biodigestores Rurales; y, en materia de educación para la incorporación del tema ambiental en la currícula y la edición periódica de cuatro revistas dirigidas a diferentes públicos.

3. Provincia de Río Negro

Al reiniciarse el proceso democrático esta provincia crea el Ministerio de Recursos Naturales y, en su seno, la Subsecretaría de Medio Ambiente. Posteriormente, al asumir las nuevas autoridades en diciembre de 1987 se produce una reorganización en virtud de la cual del Ministro dependen tres áreas: la Subsecretaría de Recursos Naturales, la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería y la Dirección de Planificación Ambiental y Coordinación Regional; ésta cuenta, a su vez, con una Subdirección de Planificación y Proyectos y una Subdirección de Fauna.

A continuación resumiremos las líneas de trabajo más interesantes producidas por esta área gubernamental.

a) Programa de manejo de la fauna silvestre

Buena parte del territorio de la Provincia de Río Negro, y particularmente la llamada línea Sur (mitad sur de la provincia), donde el paisaje presenta de manera más pronunciada

las características de la estepa patagónica, históricamente ha estado poblado de una variada gama de especies de fauna silvestre. Entre ellas cabe destacar por su número y calidad a los zorros, los guanacos y las liebres.

La extensión de la ganadería ovina unida a las modalidades de la explotación (sobrepastoreo depredador) hicieron que, con el tiempo, estas especies pasaran a ser visualizadas por los productores ganaderos, los gobiernos y la cultura popular como altamente competitivas del recurso ovino. Un estrecho criterio europeizante, típico de la mayoría de las regiones de Argentina, país de inmigración europea, ha llevado siempre a privilegiar la ganadería vacuna y ovina y a desconocer y desmerecer los valores ecológicos y económicos de la fauna autóctona. De allí a dar piedra libre a la caza de especies de esta fauna, vista como enemigas del orden económico-ganadero, no ha habido, siempre, más que un paso.

En la Provincia de Río Negro, al crearse la Subsecretaría de Medio Ambiente, ésta comienza un esforzado programa tendiente a revertir esta arraigada situación promoviendo la revalorización económica y cultural de la fauna silvestre y la generación de un sistema de manejo con racionalidad ecológica y económica.

Es así como logra, en diciembre de 1985, la sanción de la Ley N° 2 056, llamada Ley de Fauna Silvestre, que establece como objetivo fundamental el manejo de esta fauna, entendiendo por tal a aquél que asegure su utilización sostenida a fin de que aporte al hombre los mayores beneficios posibles --consuntivos o no, de subsistencia, económicos, recreativos, estéticos y culturales-- manteniendo su estabilidad, permanencia, productividad y rendimiento, para permitir el uso y goce del mismo por las futuras generaciones así como el mantenimiento de reservorios de genes y de aquellas especies cuya utilidad aún no haya sido determinada.

Frente a las tradicionales leyes de caza, típicas de las legislaciones provinciales y nacional de Argentina, esta ley, en su meduloso articulado, establece un sistema conducente a los objetivos arriba señalados, con una clara autoridad de aplicación (el Ministerio de Recursos Naturales), generando un mecanismo financiero (el Fondo Provincial de la Fauna Silvestre) y regulando no sólo la caza sino todas las etapas de manejo de la fauna y de la protección de sus ambientes naturales. Las especies son clasificadas, a los fines de su normatización, en: especies amenazadas de extinción; vulnerables; raras; en situación indeterminada; no amenazadas; dañinas o perjudiciales; protegidas; aptas para aprovechamiento deportivo; y aptas para aprovechamiento comercial. La ley organiza las cazas deportivas, comerciales, para control, de supervivencia, científica, para exhibición zoológica y para formación de plantales básicos.

Asimismo, reglamenta las actividades de cría de la fauna y de tránsito, transporte, comercialización, industrialización y manufacturación, con vocación de preservación ecológica y de protección económica de los pequeños productores.

Una singular experiencia en el marco del Programa la constituye el Sistema Provincial de Acopio de Pieles Finas, puesto en vigencia en 1988 y 1989, mediante el cual el Ministerio recibe a lo largo del año, mediante recolección domiciliaria, las pieles de los zorros que son cazados, por el sistema de trampeo, por la población campesina, en su mayoría indígenas mapuches. Una vez al año el Ministerio realiza el remate de las pieles acopiadas, remate al que concurren directamente los peleteros importantes del país y los exportadores. Ello, por un lado, ha permitido eliminar la intermediación que explotaba a los pobladores con precios irrisorios: en el primer remate se les pagaron 412 australes por pieles que los intermediarios pagaban a 50 australes. Pero, por otro lado, está permitiendo al Ministerio llevar un sistema estadístico de la existencia y evolución de la especie que antes resultaba imposible.

b) Programa de regulación del uso y comercialización de agroquímicos

Estos productos son usados intensamente en las áreas frutícolas de los valles de Río Negro generando tradicionalmente graves problemas de contaminación.

Por decreto N° 2 077 de noviembre de 1986 el gobierno provincial creó la Comisión Ejecutiva Interministerial de Plaguicidas y Agroquímicos que, con la presidencia del Ministerio de Recursos Naturales, produjo el proyecto de la Ley sobre el tema aprobado por la legislatura en julio de 1987. Esta ley y sus decretos reglamentarios generaron un eficiente sistema de fiscalización y registro de la fabricación, fraccionamiento, transporte y expendio de estos productos, que es más riguroso que el llevado por la Secretaría de Agricultura Nacional. Al mismo tiempo, se promovió el desarrollo de una estrategia común con los gobiernos de las provincias del Neuquén, Chubut, Mendoza y La Pampa, que padecen los mismos problemas.

En el marco del mismo programa se desarrollaron planes masivos de difusión y de capacitación, investigación y mejoramiento del manejo de plaguicidas y agroquímicos.

c) Gestión ambiental de proyectos hidroeléctricos

La empresa estatal nacional Hidronor viene proyectando y construyendo varias presas hidroeléctricas sobre el río Limay. En conjunción con sus autoridades, mediante la firma de convenios, el gobierno provincial ha puesto en marcha un programa de gestión ambiental de dichos proyectos, el que es financiado con importantes aportes económicos de la empresa eléctrica (3 500 000 dólares).

Los estudios de evaluación de impacto ambiental han permitido el lanzamiento de cuatro planes de gestión:

- Plan de Nuevos Asentamientos
- Plan de Promoción del Autodesarrollo
- Plan de Adaptación a la Nueva Situación
- Plan de Recuperación Ambiental.

d) Proyecto de ley de evaluación del impacto ambiental

El Ministerio colaboró con miembros de la Legislatura en la confección de un proyecto de ley en la materia cuya sanción es inminente.

e) Programa de educación ambiental

Desde su creación el Ministerio viene llevando a cabo un interesante programa de educación extracurricular desarrollando una metodología sumamente novedosa de participación de los más amplios sectores de las comunidades, tanto urbanas como rurales, sobre la base de tres ejes fundamentales:

- i) Sensibilización a partir de la propia realidad ambiental;
- ii) Promoción de la investigación, el análisis y la reflexión crítica sobre los problemas ambientales locales; y
- iii) Incentivación de la planificación de acciones mejoradoras del ambiente local.

Estas experiencias han sido de lo más variadas y ricas abarcando a todo el territorio provincial.

Capítulo IV

RECOMENDACIONES DE POLITICAS FUTURAS PARA UNA MAYOR
INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL

Toda perspectiva de cambio en Argentina debiera estar estrechamente ligada a un proyecto de desarrollo ambientalmente adecuado y sostenido.

O sea: un proyecto de desarrollo que compatibilice los objetivos económicos y sociales con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, la disponibilidad de la base de recursos naturales y el mantenimiento de su potencialidad cuantitativa y cualitativa en el largo plazo.

Ese proyecto actualmente no existe ni ha existido nunca en Argentina.

Su formulación requiere un amplio debate nacional en el que participe la más amplia gama de fuerzas políticas y sociales de la Nación.

De dicho debate debiera surgir qué modelo de país quieren los argentinos, y a partir de ello, la gran cuestión a resolver es si el mismo habrá de alcanzarse en el marco de un desarrollo de las fuerzs productivas espontáneo y absolutamente libre o si será el resultado de un proceso de planificación democrática, esto es: participativo o lo más consensuado posible, en el que el Estado tenga un rol sustantivo en la conducción del proceso.

Obviamente, si el país eligiera esto último, se requeriría, por un lado, un instrumental institucional que implicaría una profunda reforma del Estado, tanto a nivel nacional como provincial, y abarcando las formas de articulación de ambos niveles; y, por otro lado, una adecuación de la legislación

nacional y provincial a fin de asegurar la funcionalidad de la normativa jurídica con relación al modelo de país aspirado. Ambos requerimientos exigen, desde ya, la reforma de la Constitución Nacional por su carácter de norma básica que condiciona todo el Derecho y la institucionalidad vigente.

A nuestro juicio, la responsabilidad de abrir ese debate nacional y canalizarlo hacia resultados concretos compete al Poder Ejecutivo Nacional.

Si ello no se hiciera, no sólo se torna más imprevisible que Argentina salga o no de la profunda crisis en que se encuentra sumergida, sino que perdería la oportunidad esperanzadora y creativa que las crisis siempre brindan, conforme lo enseña la historia de los pueblos que han sabido aprovecharlas.

¿Queremos decir, entonces, que mientras ese nuevo modelo de desarrollo no se formule y se adopte, nada puede hacerse? De ninguna manera.

El pensamiento ambiental argentino puede ayudar mucho a promover ese debate en las fuerzas políticas y sociales.

Primero, advirtiendo sobre las consecuencias que sobrevendrán del hecho de que el país carezca de una política ambiental nacional sistemática y coherente.

Entendemos por tal a una política que sea:

- i) Globalmente concebida en el marco de un proyecto nacional de desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible;
- ii) Sectorial y espacialmente desagregada en sus objetivos, metas e instrumentos específicos; y
- iii) Socialmente visualizada, aceptada, aspirada y perseguida por las más amplias capas de la población.

Segundo, teniendo presente que el hecho de que no exista una política ambiental sistemática y coherente no quiere decir que no exista ninguna. Sabido es que la carencia de una política así concebida es precisamente per se una forma de política. En el caso argentino, se manifiesta en la coexistencia de una suma de políticas, aisladas y desarticuladas entre sí, instaladas con

mayor o menor énfasis y éxito en algunos sectores y jurisdicciones, y que brillan por su ausencia en otros.

En otras palabras: el rasgo caracterizador de la política ambiental argentina es la carencia de un tronco básico que, desde el punto de vista conceptual, condense objetivos centrales unificadores y, desde el punto de vista jurisdiccional y operativo, sean válidos para todo el país.

De aquí deriva la presencia de situaciones ambientales sectoriales absolutamente asimétricas y paradójicas. Un ejemplo: por un lado, el Estado ha desarrollado una acción sistemática y persistente, a lo largo de 50 años, en materia de parques nacionales y áreas naturales protegidas y, por otro, una pavorosa y también constante inacción en materia de contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

Entre estos dos extremos, un análisis pormenorizado pondría en evidencia una variadísima escala de niveles de definición, priorización, asignación de recursos, continuidad, etc. de que gozan los diferentes campos específicos en que se ha manifestado la política ambiental argentina (manejo de cuencas, fenómenos de contaminación, protección de flora y fauna silvestres, lucha contra la desertificación y deforestación, desarrollo de tecnologías apropiadas, localización de actividades humanas, evaluación de impacto ambiental en obras de infraestructura y de proyectos de inversión productivos, protección del patrimonio cultural, tección de la diversidad genética, educación e investigación ambiental, desarrollo de formas institucionales de gestión ambiental, etc.).

En el plano normativo ocurre algo similar. Así como en el país existe alguna forma de política ambiental, alguna legislación en la materia se encuentra vigente, la que aparte de expresar los problemas de aquélla --falta de coherencia y sistematicidad-- presenta, a veces, problemas de ineficiencia --carencia de idoneidad intrínseca para resolver el problema al que apunta-- y, muchas más, de ineficacia --generalizada ausencia

de acatamiento por parte de la población y de voluntad de hacerla cumplir por parte de las autoridades responsables.

Aun en el actual modelo de desarrollo muchas de estas falencias y deficiencias son modificables. Para ello el pensamiento ambiental consustanciado con un modelo diferente debe siempre tener presente aquella verdad tan sencilla y conocida, aunque muchas veces olvidada: que la historia de un pueblo tiene avances y retrocesos. Y que una de las formas de motorizar esos avances es la formulación de propuestas concretas, factibles en la coyuntura política en que se vive y al mismo tiempo movilizadoras de la discusión sobre un futuro diferente.

En estos momentos, mediante una convocatoria del Presidente a los partidos políticos, se ha echado a andar un proceso de reforma de la Constitución nacional.

La ocasión es pues propicia para proponer las necesarias innovaciones en dicho estamento jurídico que, a nuestro juicio, están dadas por la incorporación en la Constitución de:

- i) El derecho de los habitantes a gozar de una calidad ambiental de vida, digna y apropiada;
- ii) El deber de todos los habitantes y de los poderes públicos de asegurar a las generaciones futuras un patrimonio de recursos naturales cuanti y cualitativamente idóneo para un desarrollo económico y social;
- iii) Un sistema de garantías procesales para la preservación del ejercicio de ese derecho y el cumplimiento de ese deber que, debidamente reglamentado por cada provincia, incluya la acción popular y la existencia de Procuradores Ambientales;
- iv) La función socio-ambiental de la propiedad;
- v) Una clara delimitación de las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales con relación a las facultades de legislación y administración del medio ambiente y de los diferentes recursos naturales; y
- vi) La previsión de mecanismos institucionales interjurisdiccionales obligatorios --o sea, surgidos del arbitraje de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por

ejemplo, si no se pudiera alcanzar consensuadamente-- para la gestión de problemas ambientales que atañen o tienen repercusión en más de una jurisdicción provincial o municipal; en este caso el arbitraje correspondería a la Corte de la provincia.

En cuanto a las bases institucionales para formular y llevar adelante una política ambiental nacional el cuadro descrito en los capítulos I y II nos parece insuficiente.

Por más buenos propósitos que tenga la Comisión Nacional de Política Ambiental y la capacidad que posea para definir objetivos y programas político-ambientales nunca podrá alcanzar operatividad si carece de instrumentos institucionales y normativos suficientes.

A nuestro juicio, el gobierno nacional debería:

1. Organizar el Poder Ejecutivo Nacional para la gestión ambiental. Para ello se hace imprescindible, mediante la reforma de la actual Ley de Ministerios y la sanción de los Decretos pertinentes, lo siguiente:

- a) Transformar a la Comisión Nacional en Secretaría de Política Ambiental dependiente directamente del Presidente de la Nación.

Si bien ya lo hemos dicho antes, conviene recordar aquí que la pertinencia de su ubicación en el ámbito de la Presidencia se fundamenta en dos motivos: uno, la necesidad de asegurar su no alineación temática con alguno de los sectores de la Administración, cosa que peligraría al incluirla en alguno de los ministerios existentes; otro, en que su rol coordinador se vería fortalecido frente a los diversos sectores de la Administración implicados en la consecución de una política ambiental.

Dicha transformación lleva implícita una reforma de la Ley de Ministerios que sería aconsejable que fuera precedida de una expresa declaración, por así llamar liminar, en la que el Presidente de la Nación haga saber al país la voluntad firme del Poder Ejecutivo en el sentido de llevar adelante una política ambiental y explicita los grandes objetivos de dicha política y las responsabilidades de toda la Administración, de los gobiernos

provinciales y municipales, y de todos los habitantes en su ejecución.

En cuanto a las funciones de la nueva Secretaría no tendrían porqué diferir demasiado de las que actualmente tiene asignadas la Comisión Nacional de Política Ambiental en su decreto de creación.

Sí es importante que se la dote de una estructura funcional similar a la descrita en el capítulo II o, en todo caso, apropiada para alcanzar los objetivos que el Presidente defina en su Declaración sobre la Política Ambiental de la Nación, así como de los recursos humanos y económicos necesarios.

También resulta aconsejable poner bajo la dependencia de la Secretaría de Política Ambiental a aquellos organismos cuyas funciones son predominantemente ambientales: la Administración de Parques Nacionales, la actual Secretaría de Recursos Hídricos --incluyendo sus entes dependientes: el Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas y Obras Sanitarias de la Nación--, el Instituto Forestal Nacional (IFONA) y la Dirección Nacional de Fauna Silvestre, estos dos últimos dependientes actualmente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Respecto de esta última Dirección cabe destacar que la organización de un sistema nacional que ordene el actualmente anárquico y cuasi clandestino aprovechamiento de la fauna silvestre, cuyos volúmenes exportables son importantes, podría colaborar en el aporte de recursos económicos genuinos a los requerimientos de la ejecución de la Política Ambiental que se defina.

b) La reforma de la Ley de Ministerios debe incluir, asimismo, un ajuste de las actuales competencias del Ministerio de Acción Social en lo que se refiere a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de manera que este organismo quede clara y específicamente abocado a la propuesta y ejecución de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda con una adecuada inserción de la dimensión ambiental.

c) La reforma de la ley ministerial debe contemplar, asimismo, la inclusión de las respectivas responsabilidades ambientales que corresponden a los diferentes Ministerios, Secretarías de Estado y organismos autárquicos y empresas del Estado dependientes de los mismos.

d) La Comisión Nacional de Energía Atómica, directamente dependiente del Presidente de la Nación, no debería escapar de lo dispuesto en el párrafo anterior y, es más, su actual autosuficiencia ecológica, en virtud de la cual en el tema ambiental, se controla a sí misma con una metodología secreta, debería ser amenguada haciendo que sus programas de desarrollo nuclear, sus proyectos en ese campo y sus acciones de eliminación de desechos radioactivos sean articulados con la Secretaría de Política Ambiental y supervisados por la misma. No se ve razón alguna para que no sea así, en tanto y en cuanto se dice que el accionar de dicha Comisión se orienta exclusivamente al uso pacífico de la energía atómica.

e) Promover la creación de pequeñas Unidades Ambientales en los más diversos organismos sectoriales de la administración pública, de manera que las mismas puedan actuar como:

- i) Puntos focales para asegurar, en el respectivo sector, la observación y ejecución de las políticas ambientales sectoriales;
- ii) Interlocutores válidos, concedores de los requerimientos y condicionantes del sector respectivo, con la Secretaría de Política Ambiental para la formulación de la política ambiental nacional, especialmente en los aspectos sectoriales; y
- iii) Asesorar a las autoridades sectoriales en los requerimientos y consecuencias ambientales de su gestión.

El rol de estas Unidades, más que el actuar de incómodos fiscales enquistados en los organismos, debe consistir en la demostración de la conveniencia de adoptar recaudos ambientales

en las políticas y proyectos sectoriales. Su intervención en un sistema de licenciamiento ambiental, de evaluación de impacto ambiental y de análisis de costo-beneficio --mirando desde una óptica ecológica-- debiera ser muy importante. El proyecto de "Apoyo a la política ambiental en Argentina" al que hicimos referencia en el capítulo II brinda líneas e ideas muy interesantes para la conformación y funcionamiento de estas Unidades.

Se trata de unidades de pequeño tamaño, no más de tres profesionales, y su impacto presupuestario podría ser nulo si los puestos lograran cubrirse por concurso de profesionales que ya trabajan en la administración centralizada o descentralizada.

f) Crear por Decreto del Poder Ejecutivo un Comité Interministerial del Medio Ambiente, cuyas funciones principales fueran:

- i) Efectuar la compatibilización de las políticas sectoriales de cada uno de los organismos que lo integren con la política ambiental nacional;
- ii) Efectuar el seguimiento de los esfuerzos de inserción de la dimensión ambiental en las políticas y programas de cada sector;
- iii) Establecer mecanismos de coordinación cuando las acciones a realizar impliquen competencias de dos o más organismos que lo integran;
- iv) Asesorar a la Secretaría de Política Ambiental y colaborar con ella cuando le sea requerido para el más eficaz cumplimiento de su misión y funciones; y
- v) Producir para el Presidente de la Nación un informe anual sobre el avance que experimente la inserción de la dimensión ambiental en las políticas y acciones del gobierno.

2. Organización de una estructura participativa de la Nación y las provincias. Ya hemos comentado en el capítulo I las particulares dificultades que genera el régimen federal para

implementar una política ambiental unidireccional para todo el país y para abordar problemas ambientales multijurisdiccionales.

Inclusive, en la realidad actual, el desarrollo de la institucionalidad y de la temática ambiental es muy disímil y desparejo de una provincia a otra. La descentralización municipal de cada provincia agrava, todavía más, el panorama.

Por eso pensamos que, más aún que en el caso de la reorganización de la Administración Pública nacional, la articulación Nación/Provincia y "provincias entre sí" debe ser concebida como un proceso progresivo y con una alta dosis de ductilidad en función de la diversidad y complejidad de situaciones que tiene que abordar.

Lo importante es que ab initio de ese proceso se logre consensuar una opinión y una voluntad generalizadas de construir un sistema jurídico-institucional ambiental nacional en el que:

a) Las provincias y la Nación tomen plena conciencia de las atribuciones y responsabilidades que tienen, cada una en su esfera, en la aplicación de las políticas ambientales;

b) Se parta de la premisa de que sin una activa participación de los gobiernos provinciales no hay posibilidad alguna de aplicar en el país una política ambiental nacional;

c) Se asuma la necesidad de dar enfoques regionales, que abarquen a varias provincias, con relación a muchas políticas ambientales;

d) Las provincias, dejando a salvo algunas particularidades locales insalvables, busquen una cierta homogeneización en cuanto a la ubicación en la administración, jerarquía, conformación, misiones y funciones de sus respectivos organismos ambientales. Esto favorecería muchísimo la interlocución y el trabajo conjunto entre las provincias y con la Nación; y

e) Las provincias y la nación busquen y desarrollen formas de homogeneización de las legislaciones ambientales de tal manera que todos los administrados, cualquiera sea la jurisdicción en que habiten, sean iguales ante la ley según reza la Constitución

nacional. No es bueno, por ejemplo, que en una provincia esté legislada la evaluación de impacto ambiental y en otra no. No sólo porque así no puede avanzarse en el desarrollo de una política ambiental nacional sino que, además, se generan fenómenos de migración de inversiones hacia las provincias menos exigentes en el cuidado de su medio ambiente.

En el marco de esta reflexiones nos parece que mucho coadyuvaría a iniciar y mantener dinámico a ese proceso si, de manera concertada, se creara una Comisión Federal de Medio Ambiente integrada por la Secretaría de Política Ambiental, la Municipalidad de Buenos Aires y los gobiernos provinciales, con las siguientes funciones:

- i) Coordinar el ejercicio de las responsabilidades y facultades de los gobiernos representados en la protección y mejoramiento del medio ambiente nacional;
- ii) Propiciar acciones coordinadas para los problemas ambientales que abarquen a más de una jurisdicción;
- iii) Efectuar el seguimiento y evaluación permanente del estado del medio ambiente en todo el país y en cada una de sus regiones, definiendo políticas, prioridades y programas al respecto así como una equitativa canalización del financiamiento nacional e internacional; y
- iv) Propiciar una relativa homogeneización de las legislaciones ambientales de los gobiernos representados, especialmente en lo que hace a evaluación del impacto ambiental, contaminación, manejo de fauna silvestre, sistemas de control, penalidades, de licencias de localización, implantación, ampliación, reequipamiento y operación de establecimientos, cambios de proceso tecnológicos, etc.

3. Implantación de un sistema de evaluación de impacto ambiental y de licenciamiento ambiental. El rezago de la Argentina en materia de estudios de evaluación de impacto ambiental es notorio con relación a otros países de América

Latina como México, Colombia, Venezuela y Brasil. Lo mismo en cuanto a licenciamientos ambientales de establecimientos productivos.

Como hemos visto, la Provincia de Córdoba es la única que tiene establecidos los estudios de EIA en su ley de Gestión Ambiental y, así y todo, recién en estos momentos luego de cuatro años de sancionada la ley, se está dictando el Reglamento que permitirá operar esta importante y moderna herramienta preventiva. La Legislatura de la Provincia de Río Negro está tramitando una ley en la materia. Fuera de estos casos, ninguna otra provincia ni la Nación han legislado al respecto.

A nuestro juicio, resulta imperativo que el gobierno nacional disponga por ley la obligatoriedad de los EIA en todos los proyectos del sector público nacional, tanto de obras de infraestructura como de inversión, capaces de generar efectos sobre el ambiente; así como en los del sector privado, que presenten este riesgo, cuando se implementen en jurisdicción nacional o, cuando siéndolo en jurisdicción provincial, requieran algún tipo de autorización de cualquier organismos nacional o pretendan el acogimiento a algún régimen nacional de promoción, exenciones, financiamiento o facilidades de cualquier tipo.

Resulta verdaderamente asombroso que, a estas alturas, no estén sujetos a ningún tipo de EIA ni licenciamientos ambientales serios y modernos, proyectos de inversión con alta y mundialmente reconocida capacidad de impacto, tales por ejemplo:

- i) Industrias químicas, petroquímicas, siderúrgicas, petroleras, de curtiembres, papeleras y celulosas, azucareras, cementeras, de generación de electricidad;
- ii) Actividades mineras;
- iii) Actividades de transporte, depósito y eliminación de desechos peligrosos;
- iv) Proyectos de desarrollo turístico y de urbanización de cierta envergadura;
- v) Proyectos de aprovechamiento forestal; y
- vi) Riego y desarrollo agrícola.

Los EIA deberían pasar a ser uno de los principales instrumentos de gestión para la Secretaría de Política Ambiental y debería asegurarse su publicidad y amplia participación de la población en el proceso de toma de decisiones.

La Comisión Federal de Medio Ambiente sería el ámbito más apropiado para impulsar a que las provincias legislen los EIA y los sistemas de licenciamiento de la manera más homogénea y urgente posible.

CONCLUSION

Las presentes recomendaciones, sobre todo en el terreno legislativo, no constituyen, no por poco, todo lo que hay que hacer en el desarrollo de una política ambiental en Argentina.

Pero si creemos que pueden ser adoptadas ya mismo y que, de hacerse, constituirán un basamento sólido para echar a andar un proceso político ambiental serio y realista.

Notas

1/ Véase Ricardo Koolen, La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, t. I, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p. 56.

2/ Una reseña histórica sobre la anterior organización institucional ambiental del Poder Ejecutivo Nacional puede consultarse en op. cit. pp. 77 y siguientes.

3/ Véase op. cit. p. 72.

4/ Función que nunca cumplió ya que no existe una ley nacional global en la materia. Como ya hemos visto, la contaminación hídrica, en el nivel nacional, es reglamentada por Obras Sanitarias de la Nación, dependiente de la Secretaría de Recursos Hídricos; la contaminación atmosférica es teóricamente regulada por otra ley nacional "de adhesión" cuyo órgano de aplicación es la Secretaría de Salud (aunque en la práctica no ha logrado funcionar por falta de adhesión de las provincias). Las provincias han preservado todavía para sí la regulación de esta materia. La única norma que concede atribuciones a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, compartidas con la Administración General de Puertos y la Prefectura Naval, es la Ley sobre Contaminación de las Aguas por Hidrocarburos y otros Desechos provenientes de los Buques y Otros Artefactos Navales, en cuya aplicación la participación de la Secretaría ha sido prácticamente nula.

5/ Sergio Spoerer, América Latina: los desafíos del tiempo fecundo, Ediciones del Ornitorrinco, ILET, Siglo XXI, 1984, p. 161.

6/ Véase Ricardo Koolen, op. cit., p. 76 y siguientes.

ANEXOS

- 1: Ministerios establecidos en la Ley de Ministerios N° 22 520 (texto ordenado 1983), y sus funciones.
- 2: Decreto N° 292/89, Buenos Aires, 28 de febrero de 1989.
- 3: Decreto N° 1062/87, Buenos Aires, 30 de junio de 1987.

Anexo 1

i) Ministerio del Interior, al que compete asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente al gobierno político interno, al orden público y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal. De este Ministerio (según Decreto 15 del 10 de diciembre de 1983) dependen:

- Subsecretaría del Interior
- Subsecretaría de Asuntos Institucionales
- Subsecretaría de Asuntos Técnico-Económicos.

ii) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que asiste al Presidente en todo lo inherente a las relaciones exteriores de la Nación con los gobiernos extranjeros, la Santa Sede y las entidades internacionales. De él dependen (véase op. cit.):

- Subsecretaría de Relaciones Internacionales Económicas
- Subsecretaría Técnica y de Coordinación
- Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto
- Secretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Especiales.

iii) Ministerio de Defensa al que compete asistir al Presidente en todo lo inherente a la defensa nacional y las relaciones con las Fuerzas Armadas dentro del marco institucional vigente. Se hallan bajo dependencia de este organismo

(véase op. cit.):

- Subsecretaría de Defensa
- Subsecretaría de Producción para la Defensa
- Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario
- Subsecretaría de Asuntos Castrenses.

iv) Ministerio de Educación y Justicia, que asiste al Presidente en todo lo inherente a la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología y las relaciones con el Poder Judicial.

De él dependen:

- Secretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Ciencia y Técnica
- Secretaría de Justicia
- Secretaría de Cultura.

v) Ministerio de Economía, al que compete asistir al Presidente en todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas y a la promoción de los intereses económicos nacionales en el exterior. Se hallan bajo su dependencia:

- Secretaría de Gestión Económica
- Secretaría de Coordinación Económica
- Secretaría de Hacienda
- Secretaría de Minería
- Secretaría de Desarrollo Regional
- Secretaría de Comercio Interior
- Secretaría de Industria y Comercio Exterior
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

vi) Ministerio de Obras y Servicios Públicos, que asiste al Presidente en todo lo inherente con las obras y los servicios públicos. De él dependen:

- Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos
- Secretaría de Comunicaciones
- Secretaría de Recursos Hídricos
- Secretaría de Transporte
- Secretaría de Energía.

vii) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que asiste al Presidente en todo lo referente a las relaciones y condiciones de trabajo, al régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores y a la seguridad social.

De él dependen:

- Secretaría de Trabajo
- Secretaría de Seguridad Social.

viii) Ministerio de Salud y Acción Social, que asiste al Presidente 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, y el turismo social y el deporte. Dependen de este Ministerio:

- Secretaría de Salud
- Secretaría de Deporte
- Secretaría de Promoción Social
- Secretaría de Desarrollo Humano y Familia
- Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

Anexo 2

VISTO la Ley de Ministerios (texto ordenado 1983), los Decretos N° 15 y 134, ambos del 10 de diciembre de 1983 y sus modificatorios, el Decreto N° 1 062 del 30 de junio de 1987, y el Decreto N° 1 680 del 17 de noviembre de 1988, y

CONSIDERANDO:

Que el Decreto N° 1 062 del 30 de junio de 1987 asignó a la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION la función de entender en el asesoramiento al Primer Magistrado sobre el diseño y permanente actualización de la política del PODER EJECUTIVO NACIONAL en materia de medio ambiente.

Que el accionar desarrollado hasta la fecha por dicha SECRETARIA GENERAL a través de la ex-Subsecretaría de Política Ambiental, ha permitido notables avances en el diseño y ejecución de programas y proyectos de verdadera importancia, consiguiendo aunar el esfuerzo coordinado de diversos organismos de la Administración Pública nacional y de gobiernos provinciales, así como canalizar importantes apoyos técnicos y financieros de organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

Que la continuidad de dicho esfuerzo recomienda una reformulación de los instrumentos institucionales y orgánicos destinados al mencionado accionar a fin de maximizar los resultados esperados.

Que continúa siendo firme decisión del gobierno nacional dotar de la mayor estabilidad a los objetivos fundamentales de su política ambiental, cuales son la preservación del ambiente natural y humano, el uso sostenido del potencial de recursos naturales del país, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTICULO 1. Créase, en el ámbito de la SECRETARÍA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION, la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL a fin de asistir al Secretario General en el diseño de la política del PODER EJECUTIVO NACIONAL en materia de medio ambiente y en la coordinación de su aplicación por parte de las distintas áreas de la Administración Pública nacional.

ARTICULO 2. Serán funciones de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL:

- a) Entender en la proposición de programas, proyectos y normas tendientes a asegurar el uso sostenido y la gestión integrada de los recursos naturales y la protección del ambiente;
- b) Entender en la promoción y coordinación de un Sistema Nacional de Información Ambiental con los datos sobre las condiciones naturales, físicas, económicas, sociales y legales de los recursos naturales y del medio ambiente;
- c) Intervenir en la propuesta de las políticas y normas referidas a las áreas naturales protegidas;
- d) Entender en la prestación de asistencia técnica a las demás áreas de la Administración Pública nacional y a los gobiernos de las provincias a los fines de la incorporación de la gestión ambiental en sus planes y proyectos y en la evaluación de los resultados alcanzados;
- e) Intervenir en la toma de decisiones para la resolución de emergencias que surgen en los distintos sectores económicos relacionados con los problemas ambientales críticos que padece el país;
- f) Entender en la prestación de asesoramiento técnico al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a los fines de la definición y ejecución de la política internacional del país y de las relaciones con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros en materia de medio ambiente;

- g) Intervenir en la incorporación de la educación ambiental en los distintos niveles de enseñanza;
- h) Intervenir en la capacitación de profesionales y en la promoción de investigaciones que permitan un mejor conocimiento de la problemática ambiental del país;
- i) Entender en la promoción y realización de programas de difusión sobre temas de medio ambiente;
- j) Entender en la ejecución de programas destinados a fomentar la participación de los ciudadanos y de las sociedades intermedias en el mejoramiento y mantenimiento de la calidad del medio ambiente;
- k) Realizar convenios con provincias, municipalidades, entidades públicas o privadas, sociedades del Estado o Empresas del Estado, o con participación mayoritaria estatal para el mejor cumplimiento de sus objetivos;
- l) Proponer al PODER EJECUTIVO NACIONAL la concertación de convenios de intercambio y de asistencia técnica y financiera de carácter internacional en los temas de su competencia.

ARTICULO 3. LA COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL estará dirigida por un Presidente, el que será asistido por un Directorio integrado por CUATRO (4) Vocales.

ARTICULO 4. El Presidente de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL se desempeñará con rango y jerarquía de Subsecretario, y los Vocales del Directorio con el carácter de "personal fuera de nivel" y sus remuneraciones serán equivalentes a la propia de la categoría 24 --Agrupamiento Administrativo de Escalafón General aprobado por Decreto N° 1428/73.

Sin perjuicio de ello, los Vocales del Directorio podrán actuar con carácter de ad honorem.

ARTICULO 5. Serán funciones y atribuciones del Presidente de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL:

- a) Ejercer la conducción del Directorio y convocar a sus sesiones;

- b) Ejercer la representación de la Comisión Nacional, pudiendo delegar tal función en uno o más de los integrantes del Directorio;
- c) Mantener directamente relaciones con las autoridades nacionales, provinciales y municipales y con el sector privado;
- d) Designar, asignar funciones y remover al personal de su dependencia, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, así como, también, aceptar colaboraciones personales honorarias para el cumplimiento de la misión y funciones de la Comisión Nacional.

ARTICULO 6. Aféctanse a la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL el personal y las partidas presupuestarias correspondientes a la ex-Subsecretaría de Política Ambiental de la SECREATRIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION.

ARTICULO 7. Los organismos administrativos de la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION brindarán el apoyo técnico y administrativo adicional que requiera el funcionamiento de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL.

ARTICULO 8. Los gastos que demande el cumplimiento de esta medida se atenderán con cargo al presupuesto de la jurisdicción 20 -PRESIDENCIA DE LA NACION, pudiéndose afectar transitoriamente los saldos disponibles de los créditos respectivos hasta tanto se aprueben las modificaciones que correspondan.

ARTICULO 9. A los fines del cumplimiento de los convenios suscritos por la ex-Subsecretaría de Política Ambiental, se establece que la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL detendrá la continuidad de la personalidad jurídica del mencionado ex-organismo.

ARTICULO 10. Designase Presidente de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL al licenciado en Ecología D. Pablo José QUIROGA (M.I. N° 11 501 781), cesando, a su vez, en las funciones que le fueran encomendadas por Decreto N° 1 771 del 8 de diciembre de 1988.

ARTICULO 11. Designase Vocales del Directorio de la COMISION NACIONAL DE POLITICA AMBIENTAL a los señores: Ingeniero Forestal D. Julio César HERRERA (M.I. N° 7 203 173); Abogado D. Ricardo Martín KOOLEN (M.I. N° 4 319 591); Arquitecto D. David KULLOCK (M.I. N° 4 296 210); y Licenciado en Economía D. Saúl Héctor SEJENOVICH (M.I. N° 5 819 295).

Los señores Vocales D. Ricardo Martín KOOLEN y Saúl Héctor SEJENOVICH ejercerán sus cargos con carácter ad honorem.

ARTICULO 12. Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional de Registro Oficial, y archívese.

Firmado: Raúl ALFONSIN.

Anexo 3

VISTO la Ley de Ministerios (texto ordenado 1983), los Decretos N° 15 y 134, ambos del 10 de diciembre de 1983 y sus modificatorios, y

CONSIDERANDO:

Que resulta indispensable encarar el diseño y adopción de una política integral nacional en materia de preservación del medio ambiente natural y humano.

Que la ejecución de una política de tal naturaleza sólo puede tener éxito si se suma el esfuerzo de muy diversas áreas de la Administración Pública nacional, centralizada y descentralizada, cuyas políticas y programas sectoriales suelen tener importantes implicancias en la calidad del medio ambiente.

Que es necesaria la debida y racional superación de los problemas ambientales críticos que padece el país --inundaciones, sequías, deterioro de recursos naturales productivos, deficiencias en las condiciones ecológicas que inciden en la vida de la población.

Que ello constituye uno de los objetivos esenciales para la preservación del potencial físico y social del país, de fundamental importancia para el crecimiento y el desarrollo nacional.

Que es necesario efectuar el seguimiento de la aplicación de la política del Poder Ejecutivo Nacional en materia de medio ambiente por parte de las distintas áreas de la Administración Pública nacional.

Que la Secretaría General es el área adecuada en la PRESIDENCIA DE LA NACION para asistir al Primer Magistrado en la citada materia y encarar la mencionada acción de seguimiento a través de la Subsecretaría de Proyectos Especiales, recientemente incorporada a su estructura orgánica, que cuenta con los medios idóneos para ello, previa adaptación de su denominación y misión.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 86, inciso 1 de la Constitución nacional y los artículos 9 y 11 de la Ley de Ministerios (texto ordenado 1983).

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTICULO 1. Sustitúyese en el Art. 1º del Decreto N° 15 del 10 de diciembre de 1983 y sus modificatorios, la parte correspondiente a a la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION, por la siguiente:

I. SECRETARIA GENERAL

- SUBSECRETARIA GENERAL
- SUBSECRETARIA DE ACCION DE GOBIERNO
- SUBSECRETARIA DE COORDINACION
- SUBSECRETARIA DE POLITICA AMBIENTAL

ARTICULO 2. Modifícanse las funciones aprobadas para la SECRETARIA GENERAL por el Anexo II del Decreto N° 1937/86, de la siguiente manera:

FUNCIONES ESPECIFICAS

"... 18. Entender en el asesoramiento al Primer Magistrado sobre el diseño y permanente actualización de la política del PODER EJECUTIVO NACIONAL en materia de medio ambiente".

ARTICULO 3. Sustitúyese en la parte final del Apartado I- SECRETARIA GENERAL del Anexo IX del Art. 1º del Decreto N° 134 del 10 de diciembre de 1983 y sus modificatorios lo atinente a la Subsecretaría de Proyectos Especiales por lo siguiente:

-SUBSECRETARIA DE POLITICA AMBIENTAL

Asistir al Secretario General de la PRESIDENCIA DE LA NACION en el diseño de la política del PODER EJECUTIVO NACIONAL en materia de medio ambiente y en el seguimiento de su aplicación por parte de las distintas áreas de la Administración Pública nacional.

ARTICULO 4. Designase Subsecretario de Política Ambiental al licenciado D. Pablo José QUIROGA (M.I. N° 11 501 781) cesando, a su vez, como Subsecretario de Proyectos Especiales.

ARTICULO 5. La totalidad del personal que a la fecha del presente decreto se encuentre afectado a la ex-Subsecretaría de Proyectos Especiales, continuará prestando servicios en la SUBSECRETARIA DE POLITICA AMBIENTAL, incluso el designado con carácter de ad honorem, el que actuará en lo sucesivo de acuerdo con las directivas que le imparta el titular de la citada Subsecretaría.

ARTICULO 6. Hasta la oportunidad en que se opere el reajuste presupuestario pertinente, autorizase al Servicio Administrativo de la SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION a imputar los gastos que demande el cumplimiento de los Art. 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del presente Decreto, al crédito disponible con cargo al cual se atendían las necesidades de la ex-Subsecretaría de Proyectos Especiales.

ARTICULO 7. Sustitúyese el Apartado V del Anexo VIII del Art. 1º del Decreto N° 134 del 10 de diciembre de 1983 y sus modificatorios por el siguiente:

V. SECRETARIA DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Asistir al Ministro de Salud y Acción Social en todo lo inherente a los programas de vivienda y su financiación, de desarrollo urbano y de ordenamiento ambiental, así como en el diseño de las políticas y las gestión de los instrumentos necesarios para su ejecución.

- SUBSECRETARIA DE VIVIENDA

Asistir al Secretario de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en lo relacionado con los programas habitacionales, su financiación, la tecnología en el ejecución de viviendas y el régimen de las locaciones urbanas.

- SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Asistir al Secretario de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en todo lo inherente a los programas de ordenamiento ambiental, de desarrollo urbano y de asistencia a las administraciones locales, así como en la gestión de los instrumentos necesarios para la concreción de las políticas nacionales en la materia.

- SUBSECRETARIA DE PROGRAMAS PARA EMERGENCIA HABITACIONALES

Asistir al Secretario de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en el diseño y coordinación de las acciones necesarias para instrumentar el desarrollo de programas habitacionales destinados a atender los requerimientos provocados por emergencias y circunstancias imprevistas y en la supervisión de éstos para su integración con la política habitacional general.

- SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION Y FINANZAS

Asistir al Secretario de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en lo relativo al planteo y desarrollo de la operación administrativa, financiera y jurídica y en la administración y obtención de los recursos destinados al desarrollo de las políticas de vivienda y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ambiental.

ARTICULO 8. Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.

Firmado: Raúl ALFONSIN.