

SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE
MINISTERIO DE SALUD

BASES PARA UNA AGENDA AMBIENTAL NACIONAL

POLITICA AMBIENTAL SOSTENIBLE PARA
EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD

MARZO DE 2004

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. FUNDAMENTACIÓN..... | 5 |
| 3. ESCENARIOS..... | 9 |
| 4. ESTADO DE SITUACIÓN..... | 13 |
| 4.1. ALGUNOS ANTECEDENTES DIAGNÓSTICOS | 13 |
| 4.2. LOS GRANDES PROBLEMAS AMBIENTALES | 15 |
| 5. OBJETIVOS | 17 |
| 5.1. MEJORA DE LA GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN | 17 |
| 5.1.1.RECUPERACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO | 17 |
| 5.1.2.LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL AMBIENTAL. | 18 |
| 5.1.3.INTEGRACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LA LÓGICA DE LAS DECISIONES ECONÓMICAS..... | 20 |
| 5.2. LA INTERACCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL: MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA. 21 | |
| 5.2.1.GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS | 21 |
| 5.2.2.GESTIÓN DE RESIDUOS | 22 |
| 5.3. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS ECOSISTEMAS | 22 |
| 5.3.1.CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA..... | 22 |
| 5.3.2.CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS..... | 23 |
| 5.4. DESLIGAR LAS PRESIONES SOBRE EL AMBIENTE RESULTANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO..... | 24 |
| 5.4.1.EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL | 24 |
| 5.4.2.ENERGÍA SUSTENTABLE | 25 |
| 5.5. MEJORA DE LA INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES..... | 25 |
| 6. LINEAS DE ACCIÓN | 27 |
| 6.1. RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA SOCIAL ACUCIANTE | 27 |
| 6.1.1.EL PROGRAMA SOCIAL DE BOSQUES (PROSOBO)..... | 27 |
| 6.1.2.PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS | 28 |
| 6.2. NUEVAS LINEAS DE ACCIÓN..... | 29 |
| 6.2.1.SALUD Y AMBIENTE..... | 29 |
| 6.2.2.COMERCIO INTERNACIONAL Y AMBIENTE | 29 |
| 6.2.3.CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE | 30 |

| | |
|--|----|
| 6.2.4.APROVECHAMIENTO TURÍSTICO INTELIGENTE DE LOS RECURSOS DEL AMBIENTE | 30 |
| 6.2.5.FONDO ARGENTINO DE CARBONO | 31 |
| 6.2.6.UNIDAD DE PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES..... | 31 |
| 6.2.7.AGRICULTURA SOSTENIBLE..... | 32 |
| 6.2.8.EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL..... | 32 |
| 7. METODOLOGÍA..... | 33 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el primer enunciado de las bases de una agenda orientada a una Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad, que será dirigida al país con el objetivo último de dar luz a un compromiso nacional, que haga posible enfrentar con eficacia la responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y su ambiente, a la vez que contribuya a asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de identificación y resolución de los principales problemas ambientales.

Esta propuesta se basa en las líneas de acción descritas más adelante, en los marcos establecidos por la Constitución Nacional y la legislación vigente, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Argentina, señalados por el Presidente de la República, y en la experiencia acumulada en los últimos años por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y los demás ministerios y organismos del Gobierno.

La declaración se funda en los principios que animan la tarea de gobierno, establece objetivos y destaca las líneas de acción que deberán orientar la gestión ambiental del país durante los próximos años.

2. FUNDAMENTACIÓN

El escenario actual en el que se desenvuelve la gestión de los asuntos ambientales en la Argentina se caracteriza por una singularidad que deviene de diversas transformaciones de carácter sustantivo que se produjeron en el último tiempo.

En efecto, esos cambios incluyen en primer lugar la consolidación de la gobernabilidad en un marco de reconstrucción institucional, relacionada con la reconstitución de la legitimidad y la calidad de la arquitectura institucional democrática, luego de una crisis profunda en la cual el entero sistema político fue puesto en cuestión debido a las dudas sobre su eficacia, transparencia e integridad.

En este sentido, además, la nueva legislación ambiental (ley general del ambiente y leyes de presupuestos mínimos), plantea un rediseño de la institucionalidad ambiental. Básicamente propone una re-significación de la relación nación - provincias, y de la coordinación en la gestión intra e interjurisdiccional.

Debe asimismo anotarse entre los cambios significativos que caracterizan las circunstancias actuales, la intensidad de la recuperación de la economía nacional y la adopción de un sendero de crecimiento que se pretende sostenible en el tiempo.

La consolidación de la expansión del nivel de actividad económica, luego de una severa caída, encuentra, empero, restricciones que resultan de la necesidad de hacer frente, simultáneamente, a demandas sociales tan urgentes cuanto postergadas, a una voluminosa deuda externa –pública y privada–, a la vez que a los requerimientos de financiamiento de las inversiones imprescindibles para ampliar la capacidad productiva nacional sin alejarse de la frontera tecnológica. En este campo mejorar la competitividad sistémica implica también agregar un plus de valor derivado de la adopción de tecnologías que preserven la calidad del ambiente.

Adicionalmente, las restricciones señaladas generan casi inevitablemente la ocurrencia de concesiones entre crecimiento y calidad ambiental que reclaman una reflexión profunda sobre los instrumentos que permiten la implementación de las políticas públicas dirigidas a la gestión ambiental.

En cuarto lugar, la ruptura del aislamiento provocado por el colapso de la convertibilidad, genera un nuevo modo de inserción en el mundo que implica

compromisos y tiene costos, a la vez que ofrece posibilidades formidables. Esa reinserción también hace necesario poner en vigor las políticas y medidas que hagan posible una integración activa, aprovechando las oportunidades que se abren en el comercio internacional de bienes y servicios.

Sin embargo, en esta materia es preciso, además, contemplar las particulares circunstancias en las que los regímenes de protección de mercados erigidos por los países desarrollados hacen que el comercio internacional, en lugar de convertirse en una polea de transmisión de riqueza, actividad económica, empleo y nuevas tecnologías, se constituya en un motorizador de sistemas y prácticas de producción que contribuyen a degradar el ambiente, debido a la naturaleza de la estructura de incentivos predominante en los mercados internacionales.

También debe tenerse en cuenta que como consecuencia de las condiciones de salida de la crisis de 2001-02 y la consecuente fragilidad financiera, se ha incrementado la vulnerabilidad de los diversos sistemas socioeconómicos regionales y consecuentemente la de los propios ecosistemas, al disminuir la capacidad para anticipar, prevenir y mitigar impactos adversos al tiempo que a intervenir cuando ellos ocurran, demandando un esfuerzo adicional de identificación de puntos críticos y el desarrollo de herramientas adecuadas para hacer frente a esta intensificación de las condiciones de vulnerabilidad.

En esta misma dirección es preciso señalar que las políticas macroeconómicas de los noventa, al privilegiar el rol del mercado como asignador de recursos y disminuir la intensidad de la presencia del estado en sectores básicos, generaron ciertas condiciones por las cuales, en aquellos sectores donde el costo social de los bienes y servicios excede el beneficio económico privado, decreció la inversión en servicios básicos como agua, saneamiento o manejo de residuos, empeorando en última instancia la calidad de vida de la población, particularmente –pero no solo–, en las importantes áreas urbanas de nuestro país.

Más aún, en el plano internacional, el balance entre actores privados y agencias gubernamentales en las cadenas internacionales de productos ha sufrido transformaciones dramáticas en los últimos años, debido a que las empresas han desarrollado sus operaciones de producción, distribución e investigación en más de un país.

La importancia creciente de esos actores privados, y también de las organizaciones no gubernamentales, requiere, pues, el aumento de la comprensión del papel actual y potencial de las asociaciones y redes de actores involucrados en el incremento del rango de opciones estratégicas para la solución de los problemas de políticas públicas ambientales.

En otro plano, el retroceso y deterioro de las estructuras productivas regionales también contribuyó al desequilibrio territorial y a potenciar un uso del espacio cuya racionalidad económica y equidad social pueden ser vistas críticamente.

Sin embargo, no es necesario que el crecimiento de largo plazo y la recuperación económica tengan que verse limitados para corregir los daños ambientales producidos en el pasado o que pudieran estar produciéndose actualmente.

En cambio, resulta esencial utilizar mecanismos regulatorios así como instrumentos basados en el mercado para asegurar que la afectación del ambiente y su expresión en términos de costos esté plenamente internalizada en el precio de los bienes y servicios.

Estos instrumentos de mercado requieren, luego, una apropiada estimación de los costos ambientales y su inclusión mediante tasas que graven a las actividades que contaminan y mediante incentivos para aquellas otras que son de naturaleza no contaminante. Combinados esos instrumentos con estándares apropiadamente establecidos y con otras medidas de naturaleza regulatoria, el impacto sobre el ambiente se debe constituir en un importante componente de la toma de decisiones económica.

Ha llegado el tiempo pues para que la dimensión ambiental sea incorporada a la agenda económica nacional. Para que ello suceda es preciso que el organismo ambiental sea percibido como un facilitador de decisiones económicas que maximicen el acervo de recursos naturales de nuestro país y contribuyan al desarrollo económico, y, en consecuencia, tiendan a mejorar el bienestar económico de sus habitantes, más que como una mera agencia regulatoria.

Se trata pues de contribuir a “construir en nuestro país un capitalismo en serio. Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país”.¹

De modo que las variantes al modelo de desarrollo de los '90 -básicamente el nuevo escenario macroeconómico post – convertibilidad y la revitalización del rol del estado-, las alternativas de inserción y alineación geo-económicas principalmente en orden al comercio internacional y sus impactos, demandan de por sí la necesidad de construcción de una nueva agenda, ya no como un mero intento de remoción de lo anterior, sino como expresión de la voluntad política de asignar a la problemática ambiental una adecuada jerarquía a la luz de su significación social en el presente.

En relación con su significación social es pertinente mencionar que la Ley Nacional 25.831 establece un régimen de libre acceso a la información pública ambiental, que incluye a la información relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, en particular, la

¹ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2004.

referida al estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente, y la correspondiente a las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente, como señal de la importancia que esta cuestión conlleva

Finalmente, debe anotarse que como consecuencia de la crisis económica por la que atravesara la Argentina se ha producido un severo deterioro del bienestar de la población.

Con más del 50 por ciento de las personas que por ejemplo en el Gran Buenos Aires vivían bajo la línea de pobreza en octubre de 2002 y con un desempleo que superaba el 20 por ciento en mayo de ese mismo año, es inevitable que el aumento de la desocupación, la caída del ingreso, la marginalidad, el agravamiento de las condiciones sanitarias y, eventualmente, la exclusión social contribuyan a realimentar el deterioro de las condiciones ambientales y se constituyan en un objetivo central de la problemática ambiental relacionada con el objetivo de recuperar la calidad de vida de la población argentina.

Como ha señalado el presidente Kirchner "La pobreza de nuestro pueblo es el otro tema central. El más mínimo sentido de solidaridad, la más modesta noción de la justicia social, cualquier idea de equidad que se tenga, debe ayudarnos a concluir que no hay país viable con más del cincuenta y cinco por ciento de argentinos por debajo de la línea de pobreza."

En esta perspectiva, además, el derecho a la protección ambiental, que se combina con el derecho a la seguridad alimentaria y al desarrollo, integra el plexo de derechos de tercera generación que, en la era de los derechos, debe ser reconocido en el diseño de las políticas públicas y, esencialmente, materializado como consecuencia de la implementación de esas políticas.

3. ESCENARIOS

La concepción de posibles escenarios futuros es un requisito previo para la fase inicial de elaboración de una agenda dirigida a la consecución del desarrollo sustentable.

Las hipótesis respecto de la evolución del contexto global y de como se habrá relacionar la República Argentina con el mundo en esas circunstancias, constituyen el marco conceptual para la formulación de políticas públicas elaboradas con sentido estratégico.

Esta consideración de escenarios posibles reviste una especial importancia, dada la actual coyuntura de endeudamiento externo y la necesidad urgente que tiene el país de generar riqueza y valor agregado de modo sustentable, para asegurar la recuperación argentina, sobre la base de un crecimiento económico sostenido y sustentable.

A los efectos de trazar los grandes rasgos de una agenda para el desarrollo sustentable, vale la pena efectuar un somero análisis con respecto a los posibles escenarios globales futuros en donde deberá insertarse nuestro país.

La República Argentina se encuentra objetivamente frente a circunstancias históricas y económicas que determinarán el sentido de su relación con el resto del mundo para los próximos años. La comprensión de estas circunstancias es una condición esencial para elaborar un modelo de desarrollo sustentable para el mediano y largo plazo.

Algunas de estas circunstancias son:

En el campo de la evolución de la política global

- Un crecimiento de la población global en el mundo en vías de desarrollo con las consiguiente tensiones y competencia por recursos, en términos relativos, cada vez más escasos. Este proceso, acompañado por la estabilización y paulatino envejecimiento de la población en el mundo desarrollado traerá aparejado importantes consecuencias sobre la economía global.²

² Las proyecciones de cambios en los perfiles de las pirámides demográficas de las economías desarrolladas con envejecimiento de la población y el consiguiente incremento de las erogaciones por los sistemas sociales, importan un serio riesgo por un lado de pérdida de competitividad frente a economías con fuerzas laborales más dinámicas, y por otro la pesada carga financiera por los elevados costos de los sofisticados sistemas de seguridad social estructurados en la segunda mitad del siglo XX.

- Emergencia de nuevos actores en el escenario geopolítico global, tales como China e India. Si bien no se vislumbra un cambio sustantivo en el sistema de hegemonía norteamericana vigente a partir del fin de la guerra fría, estas potencias emergentes tendrán gravitación cada vez mayor en las relaciones internacionales. Paulatina pérdida de importancia relativa de los EE.UU. frente al crecimiento chino, con un posible escenario de equilibrio entre potencias o grandes bloques económicos, tales como América del Norte, una Unión Europea ampliada y China.
- Escenario de conflictos culturales entre “occidente” y el mundo islámico.³

En el campo del orden económico global

- Creciente valor de ciertos recursos naturales en función de su escasez relativa. Este es especialmente el caso del agua, las pesquerías, la atmósfera y la tierra agrícola productiva. Este fenómeno es también comprobable para recursos de la naturaleza no directamente “valorizables” en términos de producción económica, pero que son indirectamente sustento de calidad de vida o de actividades de servicios, tales como el turismo (biodiversidad, belleza escénica, etc.).
- Cambio esencial en la matriz energética del mundo, con un abandono paulatino de los combustibles fósiles en favor de energías renovables y de fuentes alternativas.
- Integración cada vez mayor de la economía global, pese a los instintos proteccionistas existentes en muchos países desarrollados. Este escenario puede darse tanto en un modelo de integración global, por vía multilateral en el cual se aborden las actuales inequidades del comercio mundial para los países en vías de desarrollo, o por vía de un entramado de acuerdos bilaterales de integración comercial. En este escenario y a pesar de las discriminaciones a que es sujeta la producción argentina, existe una importante ventana de oportunidad para posicionar a nuestro país en función de sus ventajas comparativas en el campo agroalimentario.⁴

³ Las diferenciales entre las bajas tasas de crecimiento demográfico del mundo “occidental” y las elevadas tasas de crecimiento en los países islámicos, pone de manifiesto este foco de tensión potencial.

⁴ Existe una clara preferencia por un esquema multilateral de apertura comercial, con énfasis en la producción agroalimentaria, eliminación de subsidios agrícolas y barreras técnicas al comercio, tal como lo planteó la Agenda de Doha de la OMC, antes que la fragmentación caótica de las políticas de integración comercial por vía de acuerdos bilaterales (Acuerdo EE.UU.-Chile, EE.UU.-Australia o Chile-EE.UU.). No obstante ello, la trascendencia de las interrelaciones entre la política comercial externa de la Argentina y su agenda ambiental, amerita una mayor integración entre ambos sectores, utilizando instrumentos como por ejemplo, las evaluaciones de sostenibilidad de los acuerdos comerciales a la hora de formular las políticas económicas. Las

En el campo del desarrollo social

- Creciente importancia de la educación como factor de movilidad social, equidad y desarrollo socioeconómico, tal como lo evidencian las tasas diferenciales de desarrollo de diversos países en relación con sus niveles de educación
- Posible aumento de la brecha entre los que tienen mucho y los que tienen muy poco. A pesar de los objetivos de reducir la pobreza a la mitad, expresada por la ONU en el 2000, es imaginable un incremento de la distancia que separa el mundo desarrollado del resto del planeta, a partir de los patrones existentes de crecimiento económico.⁵

Frente a estas circunstancias, Argentina presenta, más allá de las dificultades predominantes en el corto plazo, una serie de condiciones favorables para un desarrollo social y económico sostenido, inserto en el contexto de un mundo globalmente integrado, aun cuando se puedan vislumbrar tensiones y conflictos de interés entre regiones.

Estas condiciones favorables son:

- Escasa población con relación al territorio. La presión demográfica y las limitaciones que ella impone, no representan para nuestro país los factores de tensión social y condicionantes tales como se presentan en otras regiones del mundo, tanto no desarrolladas como no desarrolladas, tales como el sudeste asiático, partes de América Latina o Africa, o incluso partes de Europa y Japón.
- Relativa abundancia de recursos naturales estratégicos, con un buen 'mix' entre ellos (tierra productiva, agua, aire, etc.). En particular la condición de nación productora de alimentos con una buena dotación de fertilidad y riqueza en recursos naturales, constituye un importante elemento de su capital natural, debiendo por ello ocupar un lugar de privilegio en la agenda ambiental.
- Un nivel relativamente superior de educación pública, cohesión y homogeneidad social (a pesar del desmantelamiento gradual del sistema de educación pública, a causa de muchos años de desinversión y políticas

consideraciones ambientales deben estar presentes en todas las instancias de negociación de las políticas de integración comercial externa de la República Argentina.

⁵ Si bien la concreción efectiva de este escenario y las eventuales respuestas políticas al mismo son incógnitas, es imaginable un mundo "globalizado" en dos velocidades diferenciadas, o en dos esferas concéntricas con disimiles niveles de desarrollo, resulta ciertamente perturbador, tanto desde una óptica ética (en función de su inherente inequidad), como desde una perspectiva de la seguridad (atento al incremento de la violencia y posibles conflictos regionales).

erradas), en comparación con otros países en vías de desarrollo, potenciales competidores de nuestro país.

- Condiciones naturales y humanas favorables para un desarrollo energético sustentable a partir de una buena dotación de recursos renovables en el mediano y largo plazo. En este sentido, no se debe perder de vista el gradual reemplazo de los combustibles fósiles en la matriz energética global por energías renovables. La existencia de una capacidad científico/técnico instalada con cierta gravitación en el campo energético, constituye un elemento favorable adicional en este sentido.⁶
- Alejamiento geográfico y cultural relativo de las zonas conflictivas del planeta. Es probable que América Latina pueda capitalizar su posición mas bien alejada de las tensiones globales que pueden dominar el escenario futuro de las relaciones internacionales. (Medio Oriente, India/China, India/Paquistán, Asia Central, etc)

Las circunstancias señaladas y las perspectivas de un mundo cambiante requieren necesariamente un esfuerzo de planificación estratégica para posicionar a la Argentina frente a estos escenarios futuros. No es una labor que pueda hacerse confiando únicamente en la inercia de los factores de mercado o en alineamientos geopolíticos preconcebidos. Requiere una fuerte convicción en cuanto a la formulación de una estrategia proactiva e integrada, acompañada luego por decisiones políticas que cuenten con legitimidad y apoyo social para su puesta en vigencia. A nuestro juicio, esta estrategia debe trazarse a partir del concepto del desarrollo sustentable.

⁶ La existencia de una capacidad científica como la que aun posee la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) no debe ser soslayada a la hora de diseñar una política energética de cara a las exigencias de un desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo.

4. ESTADO DE SITUACIÓN

4.1. ALGUNOS ANTECEDENTES DIAGNÓSTICOS

Una revisión expeditiva de los principales problemas ambientales identificados en un plexo de diagnósticos sobre el estado de situación en materia ambiental en nuestro país revela que éstos en general se restringen al ambiente físico. A excepción de contadas obras que integran la cadena de causalidades, los factores del ambiente social no son plenamente incorporados.

No obstante, de acuerdo a la naturaleza de los factores que conforman el ambiente humano Gallopín (1982)⁷ reconoce un ambiente biogeofisicoquímico, o ambiente físico, y un ambiente social. Los componentes del ambiente físico son el aire, el agua, la calidad y condición atmosférica, las plantas, los animales, las condiciones de higiene, etc. El ambiente social incluye factores tales como el tipo y calidad de las relaciones interpersonales o intergrupales, el acceso al trabajo productivo, el acceso a la educación y a la cultura, los condicionantes externos de la participación y libertad de expresión, las influencias psico-sociales, etc. El ambiente físico se relaciona con la satisfacción de las necesidades materiales, mientras que el ambiente social con los factores externos que inciden en la probabilidad de satisfacer las necesidades no materiales.

En un país con datos tan crudos de la realidad, como que más de la mitad de la población se halla por debajo de la línea de pobreza o con elevadas tasas de desempleo y subempleo, es indudable que aspectos como el hambre, la desnutrición, la falta de trabajo y el cierre de opciones con todas sus cargas asociadas, deban ser incorporados a la lista de los problemas ambientales más urgentes.

En general, los enfoques revisados enfatizan los efectos o respuestas del ambiente más que la eventualidad de catástrofes (riesgos).

Massone (1999)⁸ explica que si bien el término "desastres naturales" tiene amplia difusión y es de uso práctico, debería cambiarse por "desastres asociados a procesos naturales", ya que la sociedad no solo altera el medio

⁷ Gallopín G.C., 1982. El ambiente humano y la planificación ambiental. En *Medio Ambiente y urbanización*: 173-205. CLACSO – CIFCA. Buenos Aires.

⁸ Massone H.E., 1999. Riesgos y desastres naturales. Un signo de nuestro tiempo. *Ciencia Hoy* 9 (52). Buenos Aires.

natural, potenciando así la posibilidad de ocurrencia de muchos fenómenos, sino que además se desarrolla bajo un modelo socio-político-económico que deja a vastísimos sectores con muy baja capacidad de respuesta ante un fenómeno catastrófico.

Desafortunadamente un nutrido segmento de nuestra población incorporó en su experiencia vital el riesgo natural, potenciado por la acción antrópica en ciertos casos, como elemento problemático de su ambiente, luego de sufrir penosos episodios como inundaciones, incendios de campos, dispersión de cenizas volcánicas, etc.

Los principales problemas registrados en los diagnósticos, sobre los que existe una coincidencia casi unánime entre los diversos autores, son la erosión, la deforestación, la pérdida de biodiversidad (de especies y de ecosistemas) y la contaminación hídrica. También preocupan la sobreexplotación de los recursos pesqueros marinos, las consecuencias provocadas por grandes obras y por introducción de especies, y la alteración de humedales.

En última instancia, los problemas diagnosticados parecen obedecer a una desproporción en el grado de intervención sobre el entorno natural.

Ello comprende la magnitud de la errónea asignación de usos del espacio en nuestros ecosistemas frágiles, sujetos a condicionantes complejos y múltiples estados estables, tanto como en aquellos más ricos y resilientes. Formidables reseñas de cada caso son discutidas por Morello (1995) y Winograd (1995).

La desproporción también da cuenta del abuso de los servicios naturales favorables. Tal es el caso de nuestros cuerpos de agua superficial que utilizamos para depurar los efluentes líquidos mayoritariamente sin ningún tratamiento previo a la descarga. En preocupante número se identifican diversos sitios donde el vertido era de tal desmesura que ríos y arroyos pasan a ser canales cloacales que impiden los más elementales usos complementarios. Al respecto el sumario del informe del Banco Mundial es tajante: hay más contaminación de la esperable (Nankani *et al.*, 1995).

Los diagnósticos más sólidos presentan, en un lenguaje claro y directo, análisis objetivos de los datos existentes y consistentes revisiones bibliográficas. Su perspectiva es netamente científica, anotándose la participación de notables investigadores de primer nivel y vastísima experiencia.

La postura de la comunidad científica nacional no es muy distinta. Una encuesta realizada entre los investigadores de la Asociación Argentina de Ecología respecto de las principales consecuencias ecológicas causadas por la intervención humana resulta en destacar la destrucción de hábitats por las actividades agropecuarias y por la contaminación (Rabinovich & Boffi Lissin, 1992).⁹

⁹ Rabinovich J.E. & Boffi Lissin L.D., 1992. La Ecología en la República Argentina. *Ecología Austral* 2: 109-122.

Esos diagnósticos no incluyen la opinión de los afectados o de los interesados directos. Sólo una de las publicaciones refiere datos de la posición del público en general. Se trata de la encuesta realizada entre población mayoritariamente urbana, que reconoce a la contaminación y a las inundaciones como los principales problemas ambientales (Bertonatti & Corcuera, 2000).

En otro plano, los diagnósticos coinciden en la persistencia de los problemas ambientales durante décadas, excediéndose la condición de coyuntural, y apareciendo algunos ya como estructurales.

Entre las causas del estado de situación en cuanto al orden institucional, la posición es unánime, y el análisis completo. Sólo cabe agregar algunas reflexiones en relación a las políticas y al proceso de toma de decisiones:

a. La política ambiental debe atender mucho más que la simple implementación de procesos de evaluación de impactos ambientales, tal como se evidencia en INTA (1999) y Bárbaro (2003).

Siguiendo a Gallopín, "En última instancia, un desarrollo sostenido a largo plazo de los países de la América Latina requerirá, además de importantes cambios sociales, económicos, culturales y políticos, una redefinición de las sociedades en el sentido de hacerlas intrínsecamente compatibles con su ambiente. Esta noción difiere profundamente del concepto tradicional de mitigación de los efectos ambientales negativos, dado que plantea la necesidad de un cambio en el estilo mismo del desarrollo, orientado a satisfacer las necesidades humanas tomando en cuenta las limitaciones y aprovechando las oportunidades ambientales que presenta la región. Esto se encuentra en el corazón mismo del concepto de sustentabilidad ecológica del desarrollo, que, como lo ejemplifica elocuentemente la situación actual de los países industrializados, no podrá lograrse colocando parches o implantando meros paliativos a los problemas ambientales producidos por modelos de desarrollo que son, en sí mismos, generadores de esos problemas." (Gallopín, 1995) ¹⁰

b. La política ambiental pierde competencia cuando confunde la complejidad de los problemas ambientales.

c. Los problemas ambientales son conflictos, y deben tratarse como tales.

No reconocer la cualidad de conflicto es, en sí mismo, una parte muy importante del conflicto; e insalvable a la hora de construir consensos.

4.2. LOS GRANDES PROBLEMAS AMBIENTALES

El ciclo recurrente de crecimiento y crisis económica de la Argentina, sus vaivenes institucionales, la complejidad y superposición de las normas

¹⁰ Gallopín G.C., 1995. El futuro ecológico de un continente. Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México.

ambientales, y la cambiante naturaleza de las políticas públicas han provocado la acumulación de un pasivo ambiental cuyas expresiones principales son las siguientes:

- Degradación de suelos y avance de la desertificación; continua degradación y pérdida de los ecosistemas boscosos y los humedales; degradación de los ecosistemas marinos y costeros.
- Pérdida de la diversidad biológica.
- Incremento del nivel de vulnerabilidad ante eventos naturales extremos.
- Altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Agravamiento del stress hídrico.
- Inadecuado uso del espacio, desequilibrio territorial y crecimiento urbano desbalanceado.
- Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales. Esto es particularmente importante en el caso de los peligrosos y patógenos, lo que hace de este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental, que deberá ser abordada globalmente, incorporando las dimensiones locales, regionales y nacionales, por un lado, y la interrelación entre sus componentes operativos: reducción en origen, generación, recolección, transporte, transferencia, procesamiento y disposición final, por otro.
- Deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación de energía.
- Deficiente gestión de sustancias y productos químicos peligrosos. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica.

En muchos lugares de nuestro país, existe una importante degradación de los recursos naturales. Esto se ve reflejado en la extinción de especies o en creciente número de especies en situación de riesgo y en una creciente contaminación ambiental en su sentido más amplio.

5. OBJETIVOS

5.1. MEJORA DE LA GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN

A los efectos de aplicar y llevar a cabo una agenda ambiental sustentable para el crecimiento y la equidad que permita traducir la "visión estratégica" en políticas públicas concretas, es imprescindible trabajar en las herramientas adecuadas para ello.

En este sentido existen tres ejes instrumentales que deberán ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática. Estos ejes son:

- Recuperación de la capacidad de acción del estado
- Organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública
- Integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas

5.1.1. RECUPERACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

A lo largo de muchos años, el papel del Estado como expresión de las políticas públicas y como regulador eficiente, se ha ido desdibujando, en algunos casos por desidia o inoperancia, en otros casos en virtud de la imposición de exigencias presupuestarias derivadas de las reformas estructurales, y en algunos casos (quizás menos frecuentes) por convicción o fanatismo ideológico.

Es prácticamente imposible concebir el funcionamiento correcto de una economía moderna, en un mundo globalizado, sin un estado eficaz que garantice las reglas de juego a todos sus ciudadanos y asuma las funciones que le son inherentes e indelegables en cualquier sistema político. Mas allá de las definiciones ideológicas que en más o en menos definen los alcances y las funciones del Estado en un sentido teórico, lo cierto es que las instituciones públicas de la República Argentina han sido sometidas a un paulatino proceso de deterioro a lo largo de muchos años.

No se puede vislumbrar la definición de una política de desarrollo sustentable y una estructura regulatoria para proteger la calidad ambiental, sin considerar la capacidad efectiva para ejercer una fiscalización y control efectivo de las

normas existentes. Dotar a un Estado de una capacidad efectiva, adquiere aun más gravitación frente a los escenarios futuros de una integración económica inteligente con el resto del mundo.¹¹ En este contexto, la máxima “No hay mercado sin estado”, se vuelve más una necesidad práctica y concreta de la gestión administrativa, que una cuestión ideológica.

Para recuperar esta capacidad del estado, es imprescindible recomponer la noción de un “servicio civil”, profesional y desprovisto de las interferencias políticas que han minado al sector público a lo largo de las últimas décadas. El sector público deberá instrumentar un esquema de premios y castigos por desempeño, además de una correcta asignación de misiones y funciones encaminadas a las prioridades de la gestión pública.

En cierta medida, estas exigencias en cuanto a la recuperación del papel del estado como regulador, son comunes a toda la gestión pública, y no limitadas al área ambiental.

La República Argentina, deberá, en algún momento próximo, hacer una profunda reforma del estado, tendiente a dotarla de eficiencia, capacidad operativa e independencia de los vaivenes de la política, a diferencia de las sucesivas reformas implementadas a lo largo de los últimos años, en los cuales la palabra “reforma” era equivalente a la idea estrecha de la reducción del gasto público.

5.1.2. LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL AMBIENTAL.

En lo instrumental, la agenda para el desarrollo sustentable requiere definir dos aspectos claves de la organización institucional:

- a. En primer término definir un sistema armónico y eficiente de distribución de funciones y competencias entre el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, a partir del Artículo 41 de la Constitución Nacional.
- b. En segundo término, recomponer el papel de tutela y planificación de las políticas públicas en materia de sustentabilidad, y la capacidad de fiscalización y control del Estado respecto de las reglas de juego en materia ambiental y de desarrollo sustentable.

¹¹ No se concibe que un país con fuerte perfil agro-exportador pueda renunciar a un sistema eficaz de control fitosanitario, o de la calidad y modalidades de su producción, toda vez que estos requisitos suelen constituir factores determinantes para el acceso a mercados. El ejemplo de la fiebre aftosa es mas que elocuente en este sentido. Como corolario de esta inserción en el contexto global, surge también con fuerza la necesidad de contar con sólidas capacidades públicas en materia de elaboración de políticas comerciales externas y la posibilidad real de considerar las posibles consecuencias sociales y ambientales de las políticas de integración comercial en el ámbito interno, adoptando en su caso medidas de mitigación o adaptación. El caso de la protección de los recursos vivos del mar, frente a la pesca ilegal de naciones extranjeras, es quizás un ejemplo más rústico y concreto de la importancia que reviste contar con una capacidad efectiva del estado para el control de las políticas públicas.

El Sistema Federal Ambiental y los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

Con la definición de los presupuestos mínimos de protección ambiental en la constitución y las recientes iniciativas legislativas tendientes a sancionar las normas de presupuestos mínimos, la República Argentina tiene un gran desafío y una valiosa oportunidad por delante, al momento de poner en marcha su "nuevo" sistema institucional ambiental. La oportunidad de integrar la dimensión ambiental a una visión estratégica de sustentabilidad es casi única desde el momento histórico en el cual se pone en marcha la Ley General del Ambiente y el COFEMA adquiere una jerarquía institucional que nunca poseyó en el pasado.¹²

La oportunidad y los beneficios potenciales derivados de esta circunstancia son muy grandes. La República Argentina, al igual que otros países de Latinoamérica posee una tradición jurídica tendiente a legislar en exceso. En materia ambiental, la experiencia de los últimos años ha sido la proliferación de normas, situación que no significó que las mismas hayan devenido aplicables.

La discusión no saldada que oportunamente generó el Artículo 41 de la Constitución de 1994 al imponer un umbral de protección ambiental uniforme en todo el territorio nacional, se activó con la referida sanción en cadena de la Ley general del Ambiente y el conjunto de normas sucedáneas, cuestionadas fuertemente por gran parte de las provincias, que entendieron se avanzaba excesivamente sobre las jurisdicciones locales.

La persistencia de este conflicto normativo puede de hecho inducir a una creciente judicialización de la gestión del ambiente, y opera como un elemento que no favorece su efectiva protección.

En este sentido, uno de los objetivos fundamentales de la agenda ambiental futura, es el diseño de un conjunto de normas de presupuestos mínimos gestadas en un proceso de consenso ampliado que en absoluto signifique menguar las facultades del Congreso, una acertada reglamentación de las mismas, y por sobre todo una instancia de concertación federal, como es el COFEMA, para que sea el eje de discusión política e instancia obligatoria en las funciones reglamentarias de la Autoridad de Aplicación Ambiental Nacional.

La Nación debe establecer las directrices generales y coordinar la política ambiental nacional en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente. La

¹² Lamentablemente las primeras leyes de presupuestos mínimos fueron sancionadas durante los momentos de crisis vividos en 2002, por lo que existió una pérdida de trascendencia en la agenda de prioridades institucionales y políticas ante la percepción de problemas más urgentes y acuciantes. En cierta forma el tiempo transcurrido desde la reforma constitucional de 1994, hasta la sanción de la Ley General del Ambiente ha contribuido a reforzar esta pérdida de entidad de la política ambiental a que ya hemos aludido.

ejecución y aplicación de esta política en concreto debe estar en manos de las provincias y de los municipios.

La coyuntura actual, con normas de presupuestos mínimos aun no reglamentadas y proyectos legislativos con distinto grado de avance, representa una oportunidad singular para lograr un ordenamiento más racional y simplificado de la dispersión y diversidad normativa actualmente existente en el país, en todos los niveles de estado.

Por otra parte, este objetivo de ordenamiento y simplificación se encuentra expresamente dicho en el Pacto Federal Ambiental.

5.1.3. INTEGRACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LA LÓGICA DE LAS DECISIONES ECONÓMICAS

El desafío central de este eje instrumental yace en incorporar las dimensiones ambientales al centro o núcleo de las decisiones económicas, tanto del sector público como del privado. Las políticas públicas deberán lograr un apropiado balance entre los mecanismos de mercado y los mecanismos regulatorios tradicionales, de manera que en la formación de los precios en la economía se puedan reflejar los costos ambientales que traen aparejadas las actividades humanas.

En términos teóricos, los instrumentos económicos incluyen una amplia gama de alternativas, desde los subsidios y créditos diferenciales, hasta los mecanismos tributarios.¹³

Es claro que cualquier propuesta de políticas públicas basada en los incentivos económicos para la Argentina actual deberá necesariamente ser muy cuidadosa en el empleo de subsidios o créditos blandos, dadas las restricciones financieras impuestas por el contexto de endeudamiento. Sin embargo, en el campo de la política tributaria, es mucho lo que se puede hacer para que, desde lo económico, se envíen señales hacia los actores del mercado para alentar prácticas e inversiones más sustentables.

Es realmente poco lo que se ha trabajado, en lo teórico y en lo práctico, para que el sistema impositivo actúe como un instrumento para el desarrollo sustentable.

¹³ Un ejemplo elocuente (y perverso para nuestra economía) de la utilización de incentivos económicos, es el caso de la Política Agrícola Común (PAC) aplicada por la Unión Europea, con la finalidad de alentar la producción del sector agro-ganadero de sus países miembros. Las más recientes propuestas de reforma a la PAC, contemplan desacoplar la relación entre el pago de incentivos y los volúmenes de producción y su reemplazo con incentivos a la conservación de la diversidad biológica. La PAC europea, al igual que los subsidios agrícolas norteamericanos tienen una justificación más bien ideológica en el concepto de la "multifuncionalidad" de la agricultura, donde se persiguen fines tan disímiles como la seguridad alimentaria en caso de conflictos externos, el sostén de los asentamientos en áreas rurales, la tutela del paisaje rural o la protección ambiental.

En algunos casos, la estructura de conceptos tales como la renta presunta, incorporados al régimen del impuesto a las ganancias, pueden actuar como des-incentivos, en los casos donde, por ejemplo, un productor agropecuario quisiera realizar tareas de conservación in situ, dejando de "ganar" en función de beneficios ambientales imposibles de contabilizar en el balance impositivo. En otros casos, existen experiencias más positivas en cuanto a la utilización de los instrumentos fiscales como incentivos ambientales, tales como las que contempla la Ley 24.196 de Inversiones Mineras.

No caben dudas que algunas cuestiones serán seguramente controvertidas, como por ejemplo, cambiar el sistema del Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC), por una alícuota general a la transferencia energética, en base a la incidencia relativa del carbono. Una ponderación de costos y beneficios seguramente aconsejaría postergar una medida de estas características a los efectos de no sacrificar competitividad económica en el corto plazo.

Es preciso, sin embargo, considerar las implicancias ambientales del sistema tributario vigente y corregir los efectos negativos de las condiciones de regresividad que pudiera conservar en la actualidad.

5.2. LA INTERACCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL: MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA

5.2.1. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El agua es un recurso escaso en una gran parte de la República Argentina, fuera de la región litoral y la Pampa Húmeda. En las décadas próximas, este recurso vital adquirirá cada vez mayor trascendencia en la política internacional, y potencialmente cada vez mayor valor estratégico y económico. Uno de los ejes del desarrollo sustentable requiere diseñar una política hídrica que refleje este concepto de escasez, y el creciente valor que reviste para el desarrollo económico, tal como lo hacen otros países de la región (Brasil o Chile).

La gestión hídrica, requerirá además el manejo integrado del recurso por unidad de cuenca, asegurando su uso racional y la protección de su calidad. El manejo sustentable del agua es, además, la clave para el desarrollo de las zonas áridas del país.¹⁴

¹⁴ Los casos de Israel o España son ejemplos elocuentes del potencial de desarrollo que existe a partir de una explotación racional del agua.

5.2.2. GESTIÓN DE RESIDUOS

Uno de los mayores problemas ambientales que enfrenta la sociedad moderna es la gestión de residuos urbanos. Constituye uno de los problemas sanitarios centrales para la gestión local.

Una agenda para el desarrollo sustentable, deberá apuntar, a partir de una estrategia nacional, al fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión integral de los RSU, que, junto con la provisión de servicios de saneamiento básico, constituyen los mayores desafíos para los municipios.

5.3. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS ECOSISTEMAS

5.3.1. CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La conservación de la diversidad biológica reviste fundamental importancia para la Argentina, en particular la conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos, la reducción al mínimo de los efectos adversos para la diversidad biológica derivados de las actividades productivas y la distribución equitativa de los beneficios derivados de la utilización adecuada de los recursos genéticos.

Para el logro de estos objetivos asume significativa importancia la actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad a la luz de las condiciones presentes en materia ambiental y socioeconómica y su ulterior promulgación y aplicación.

Asimismo, deberá ponerse en funcionamiento la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO).

Además, una política inteligente de conservación de la diversidad biológica deberá tender a mantener y preservar la riqueza y diversidad de la naturaleza que subyace tanto a la actividad agrícola-ganadera, como al desarrollo de la infraestructura turística, además de la conservación *per se* de aquellas ecoregiones o paisajes que merecen ser conservadas por ser un patrimonio colectivo.

- La conservación en el sentido más tradicional a través de un sistema de áreas protegidas de los diferentes niveles jurisdiccionales que tiendan a reflejar los sitios de mayor riqueza y diversidad del patrimonio natural, y;
- La conservación articulada como un complemento del uso sustentable de los recursos naturales, donde la actividad económica se desarrolle de manera armónica y compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica. Esto es de vital importancia para los sistemas agrícolas en expansión ante la fuerte demanda global de productos tales como la

soja y donde la expansión de las fronteras agrícolas puede representar una amenaza para zonas de gran riqueza, tales como las yungas, el monte chaqueño, o la selva paranaense.

5.3.2. CONSERVACIÓN Y USO SUSTENTABLE DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS

La República Argentina debe apuntar a diferenciarse en el campo global en base a las ventajas comparativas derivadas de su riqueza en recursos naturales.

Para ello las políticas públicas deberán apuntar a preservar para generaciones futuras la riqueza, diversidad y productividad de los recursos naturales, con especial atención a los siguientes:

Suelos:

Las dos terceras partes de la República Argentina se encuentra dentro de ecosistemas áridos, en los cuales la pérdida de fertilidad y la desertización son problemas serios.

En el pasado, quizás por una concepción estrecha de las competencias sectoriales en materia agrícola, no ha existido una fuerte articulación entre las políticas agrícolas y las políticas ambientales. Como se ha señalado respecto de la protección de la diversidad biológica, el suelo es en gran medida la base de una importante parte del PIB argentino.

Dadas las tendencias del comercio mundial y las proyecciones de demanda futura por algunos commodities, una política sustentable deberá afrontar los desafíos de la expansión de las fronteras agrícolas en áreas sensibles, desde el punto de vista ambiental y social.¹⁵

Pesca:

El manejo del recurso pesquero marítimo durante la década del noventa es un caso testigo de la falta de sustentabilidad. A los crecimientos espectaculares en sus inicios, sobrevino la crisis y colapso del recurso hacia fines de 1998. Existen ejemplos comparativos interesantes de sistemas de explotación sustentable del recurso, a partir de la utilización de permisos y cuotas transferibles donde el propio mercado y el interés racional de los pescadores,

¹⁵ El caso de los incrementos en la producción de soja, sin perjuicio de los aumentos en la productividad por inversiones en tecnología, representa una amenaza para regiones y ecosistemas hasta el presente no antropizadas. Es el caso de provincias como Formosa, Chaco, Salta, Santiago del Estero, o la region árida de Córdoba, donde el avance de las fronteras implica un riesgo de pérdida de calidad de suelos y pérdida de montes nativos, sin perjuicio de los problemas sociales asociados con el desplazamiento de pobladores tradicionales y su reemplazo por modalidades de producción altamente tecnificada. Otro caso similar de impactos ambientales en el ámbito rural es el sobrepastoreo en gran parte de la Patagonia durante muchos años, con la consiguiente pérdida de productividad.

ha introducido una mayor sustentabilidad en la explotación del recurso.¹⁶ En el campo de la pesca marítima, tratándose de un recurso susceptible de apropiación común, es donde más se impone el fortalecimiento de las capacidades de control del Estado.

Además de fortalecer el manejo del recurso pesquero con políticas sectoriales sustentables, existen amplias oportunidades para insertar al país en un campo emergente de la productividad global de alimentos, la acuicultura. Dadas las posibilidades de crecimiento futuro y las condiciones naturales de Argentina, existe una oportunidad para encarar una política de estado de aliento a la producción, concebida desde los inicios como una política de desarrollo sustentable, y no con medidas correctivas ex post, como ha sucedido con otras políticas sectoriales de desarrollo en donde las consideraciones ambientales han sido soslayadas.¹⁷

Bosques

El caso de la explotación sustentable de los productos forestales amerita similares consideraciones que las efectuadas para la pesca. Las proyecciones de incremento en la demanda global futura debiera servir como justificación para una política de estado tendiente a desarrollar esta actividad en forma sustentable, integrando las políticas sectoriales con una visión ambiental.

La actividad forestal, al igual que el desarrollo pesquero, posee además importantes beneficios para el desarrollo de las economías regionales, alterando el patrón de desarrollo regional macrocefálico de la Argentina durante gran parte del siglo XX.

Debe incluirse en esta materia el fortalecimiento del Plan Nacional de Manejo del Fuego por su importancia estratégica para hacer frente a los riesgos de incendios agravados por la variabilidad climática.

5.4. DESLIGAR LAS PRESIONES SOBRE EL AMBIENTE RESULTANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

5.4.1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es una de las herramientas consignadas en la Ley General del Ambiente. Constituye una de las herramientas claves sobre la cual se construyen las políticas de desarrollo económico en el espacio físico, atendiendo a las necesidades e inversiones en infraestructura y equipamiento.

¹⁶ Las experiencias de Chile y Nueva Zelanda son emblemáticas de un manejo pesquero logrado a partir de incentivos económicos, utilizando a las fuerzas del mercado en favor de una explotación sustentable. Ver Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), "Documento Base: Pesca y Sustentabilidad", Tercer Coloquio FARN, Mar del Plata, 2000.

¹⁷ Ver "The Economist", Investigación especial sobre los recursos del mar, 23/05/98. más recientemente, en la misma publicación "Blue Revolution: The Promise of Fish Farming, 9/08/03

El Ordenamiento Territorial tradicionalmente ha estado asociado en forma casi exclusiva a los problemas de la planificación urbana. Sin menospreciar esta raíz, el país requiere en la actualidad una política de ordenamiento del territorio que aborde en forma integral tanto el ámbito urbano, como el rural, en particular dada la trascendencia que tiene el sector agrícola-ganadero para la economía argentina.

Las modalidades actuales de ocupación del territorio son espontáneas y no reflejan la necesidad de concebir al suelo como un recurso escaso en el cual las decisiones respecto de su uso suelen ser irreversibles.¹⁸ Finalmente, cabe hacer hincapié en la importancia del ordenamiento territorial, de cara a las inevitables y crecientes demandas futuras, producto del crecimiento demográfico.

5.4.2. ENERGÍA SUSTENTABLE

Los patrones y matrices energéticas del futuro, serán sin duda diferentes al modelo actualmente vigente, dominado por la dependencia de los combustibles fósiles. Una agenda para el desarrollo sustentable debe contemplar las ventajas comparativas que ofrece la Argentina para un paulatino desarrollo de una matriz energética diversificada, para poder posicionarse favorablemente para el "día después" de la hegemonía global de los hidrocarburos.

La explotación de hidrocarburos mientras tanto debiera desarrollarse en el mediano plazo, en la conciencia de su inevitable pérdida de valor estratégico en el largo plazo, permitiendo sin embargo, generar ingresos durante la transición hacia un nuevo modelo energético.¹⁹

5.5. MEJORA DE LA INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) tiene dentro de sus competencias promover y ejecutar políticas, programas y acciones para el establecimiento y consolidación de un proceso de mejoramiento constante y equitativo de la calidad de vida de las personas.

En ese contexto, la definición e implementación de un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable fue identificada como una herramienta clave, cuya utilización permitirá la evaluación de la efectividad y eficiencia de los programas propios, del sector gubernamental en su conjunto y de las

¹⁸ Abundan ejemplos que ponen de relieve los problemas derivados de la falta de ordenamiento. La ocupación de zonas inundables con asentamientos urbanos, o la expansión de las grandes urbes a menudo sin infraestructura básica y a costa de la conversión de tierras con aptitud agrícola, son apenas dos que ilustran la cuestión.

¹⁹ Las ventajas de generación eólica en la Patagonia son consabidos. Si bien su alejamiento de los actuales mercados de consumo constituye una desventaja, en un futuro, bien puede ser un elemento para impulsar un crecimiento y desarrollo sustentable en la región austral del país.

iniciativas del sector privado y de la sociedad civil tendientes al logro de un desarrollo sustentable en la República Argentina.

El Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable posibilitará también gestionar y promover la coordinación de las diferentes políticas sectoriales, fijar prioridades y efectuar ajustes, permitiendo contar con una evaluación permanente de la situación ambiental, como así también facilitará las negociaciones en el comercio internacional, particularmente en lo referido a normas y cumplimiento de acuerdos ambientales y de desarrollo sustentable.

6. LINEAS DE ACCIÓN

Este paquete de lineamientos estratégicos está vinculando a la matriz de temáticas que, en general, se identifican como constituyentes de las materias de la nueva agenda ambiental, en la mayor parte de los casos en respuesta a cuestiones vinculadas estrictamente a la agenda local, y otras inspiradas en temas que responden a la agenda global, hemisférica o regional.

Para el primero de los casos -agenda local-, se reconocen a su vez dos tipos de acciones:

- Diseño de la institucionalidad y las herramientas de gestión vinculadas a la sanción del nuevo marco legal asociado a los presupuestos mínimos de protección ambiental prescriptos por el artículo 41 CN'94
- Líneas de trabajo asociadas a respuestas de la autoridad ambiental nacional a la gestión en torno a ejes que se potencian por el nuevo escenario macro-económico alumbrado por la devaluación monetaria del 2002.

Todas estas líneas se caracterizan por:

1. Percibirse la razonable vigencia de las condiciones macro-económicas actuales en el marco de la gobernabilidad instaurada por el gobierno del presidente Kirchner, y con un grado de variabilidad asociado principalmente al devenir de los precios relativos
2. Reflejar cuestiones de oportunidad y mérito, que potencian la dimensión ambiental en su manifestación

6.1. RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA SOCIAL ACUCIANTE

6.1.1. EL PROGRAMA SOCIAL DE BOSQUES (PROSOBO)

Fue creado por Decreto N° 1332/02 en el marco de las actividades del Consejo Nacional de Políticas Sociales que atendían la más aguda crisis de la historia nacional provocada por el colapso político-económico y social de diciembre del 2001.

El objetivo de su creación es brindar asistencia técnica y financiera para obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas, y para incrementar el área forestada nacional.

El proyecto registra una demanda de los gobiernos municipales, provinciales, y del sector no gubernamental muy superior a la respuesta financiera dada al presente por la SAyDS, producto de la astringencia presupuestaria y el desfinanciamiento del bienio 2002-03.

Restaurado el crédito de la SAyDS, pero resultando la asignación de la partida de transferencias asignada al ejercicio francamente insuficiente, este desbalance solo puede ser corregido a través de una asignación extra-presupuestaria que parece conducente abordar a través de la creación de un fondo fiduciario con aportes de la banca estatal y el sector privado.

A su vez, asignar pequeñas alícuotas de las retenciones agropecuarias y/o petroleras, o apelar a desgravaciones impositivas pueden ser los canales a operar para los aportes públicos y/o privados, respectivamente.

6.1.2. PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Con el objeto de asegurar condiciones básicas del ambiente para la población resulta necesario atender entre otras cuestiones las vinculadas con la provisión de agua potable, una infraestructura de saneamiento adecuada y el tratamiento de los residuos.

Parece imprescindible en este contexto socio-económico adaptar la oferta de la Secretaría a la intensidad de la demanda provincial y municipal, mediante un plan dotado de la necesaria flexibilidad para registrar cuestiones de escala, de composición de los RSU, del soporte natural, de las condiciones socio-económicas prevalentes de la población.

Así se concibe el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, el que se inscribe en el marco del proyecto BIRF "Gestión de la Contaminación", que proporciona su marco de referencia técnico y la asistencia financiera .

Los proyectos de gestión de residuos encuentran un instrumento adicional para facilitar su materialización en la medida en que el aprovechamiento de los gases que se generan en los enterramientos sean utilizados para la generación de energía, mediante su inclusión en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio, que permite lograr ingresos complementarios por los servicios ambientales de esos proyectos.

Un programa de gestión de residuos a escala Nacional puede incorporar esta componente ambiental que aportaría financieramente a la materialización de los proyectos.

A este aporte de la SAyDS deben sumarse las líneas vinculadas al proyecto REMEDIAR, a la de Atención Primaria de la Salud, y al eventual aporte del programa de provisión de agua potable a pequeñas comunidades –PROPASA-

6.2. NUEVAS LINEAS DE ACCIÓN

6.2.1. SALUD Y AMBIENTE

Los objetivos último de este nuevo lineamiento de trabajo es contribuir a las políticas ministeriales dirigidas a la minimización de posibles riesgos ambientales a la salud según las necesidades de diferentes grupos de la población y al diseño y la implementación de la promoción de espacios y conductas saludables.

Para ello es preciso operacionalizar los principales conceptos que delimitan el campo de actuación de la salud ambiental, en orden a la construcción de consensos que faciliten la formulación de políticas públicas en materia de salud dirigidas a asegurar el desarrollo sustentable.

En este sentido, las responsabilidades en materia de salud ambiental incluyen, entre otros aspectos, la propuesta y aprobación de las normas y reglamentos, incluidos los parámetros para la vigilancia de las condiciones de la calidad ambiental y de sus posibles impactos sobre la salud.

Para avanzar en esta dirección será necesario recopilar, actualizar y sistematizar la información referida a diagnósticos de calidad ambiental de aire, agua y suelos, según tipo de contaminante y de las fuentes de contaminación identificadas, incluyendo posibles rutas de exposición para la población; diagnósticos sobre tipo y fuentes de posible exposición ocupacional a contaminantes y registros de mortalidad y morbilidad atribuible a causas ambientales.

Asimismo, se incluye en esta línea de acción las cuestiones atinentes a la mitigación y prevención de desastres relacionados con la variabilidad y cambio climático y sus efectos generales en la salud pública, sea en términos de efectos sobre las capacidades terapéuticas de los servicios locales de salud, sea en relación con la destrucción de la infraestructura de salud, sea mediante el incremento del riesgo potencial de enfermedades transmisibles y peligros ambientales que incrementarán la morbilidad, las muertes prematuras y puedan disminuir la calidad de vida en el futuro.

6.2.2. COMERCIO INTERNACIONAL Y AMBIENTE

En este plano el objetivo de la SAYDS prevé el abordaje de la temática desde la perspectiva ambiental, y está orientado a insertar definitivamente a la Secretaría como interlocutor gubernamental válido, tanto para los organismos internacionales de regulación del comercio, como en el orden nacional respecto del resto de la administración nacional, y los actores privados.

La fase inicial demandará un desarrollo teórico vinculado al posicionamiento del ambiente como nueva dimensión de la regulación comercial internacional, y

al posicionamiento país respecto de escenarios variados de integración comercial del país como MERCOSUR, ALCA, UE, como en el orden bilateral.

El mismo proceso deberá posicionar al organismo en la discusión y aplicación en los distintos ámbitos de competencia institucional, de instrumentos económicos relacionados con el amplio espectro de la fiscalidad ambiental, así como con mecanismos de mercado o mixtos.

6.2.3. CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Se trata en principio del proceso de construcción de Indicadores de Desarrollo Sostenible, que deberá aportar a la evaluación del proceso de desarrollo nacional y regional interno, y a contribuir al monitoreo internacional comparado –procesos CDS, CEPAL, PNUMA-, en lo que respecta a la evaluación de las dimensiones económica, social, ambiental e institucional.

La generación de IDS deberá ser precedida por una fuerte discusión del marco conceptual que lo sustente.

Será coordinado por la SAYDS, y contará con la asistencia de la CEPAL - a través de sus proyectos REDESA y ESELAC-, previéndose en principio proveer a tener dos tipos de indicadores, aquéllos convencionales de índole estática, más los orientados al seguimiento de eventos anómalos acotados en el tiempo, de índole dinámica –como sería hoy el llamado síndrome de agriculturización de Argentina. El proceso también se articulará en un proyecto de construcción de Estadísticas Ambientales a ser desarrollado por la Secretaría en cooperación con el INDEC.

6.2.4. APROVECHAMIENTO TURÍSTICO INTELIGENTE DE LOS RECURSOS DEL AMBIENTE

Se trata de identificar aquéllos recursos con potencial turístico de desarrollo remanente, cuya puesta en valor puede devenir de adosarle información calificada, y los criterios para su sistematización y transferencia al plano de la difusión.

Esta es la principal herramienta que puede aportar la SAYDS en orden a actividades vinculadas con el turismo alternativo, y básicamente con el ecoturismo, hasta el grado de turismo científico.

Tras un breve desarrollo teórico pueden identificarse las líneas de cooperación más relevantes vinculados a los recursos turísticos asociados a flora, fauna, humedales, caracterización general del ambiente, etc, que cruzados con la localización espacial, puede generar oferta a municipios y provincias, y nutrir un trabajo conjunto con la Secretaría de Turismo de la Nación.

6.2.5. FONDO ARGENTINO DE CARBONO

La realización de proyectos que eviten reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el cambio tecnológico o el uso más eficiente de los recursos, permite comercializar los créditos resultantes en los mercados internacionales en los que se transan esos derechos a partir de la regulación internacional que determina una economía con restricciones de carbono.

Por diversas circunstancias (escasez de crédito, incertidumbre macroeconómica, prima de descuento elevada, baja escala o reducido tamaño relativo de los sectores económicos fuentes de emisiones) no se han cristalizado proyectos en la Argentina.

La realización de proyectos de esta naturaleza implica la introducción de nuevas tecnologías, un flujo adicional de inversiones, creación de empleo y aumento de la actividad económica con base en actividades ambientalmente sostenibles.

Para promover esos proyectos, se propone la creación de un Fondo Argentino de Carbono que financie actividades de proyecto llevadas a cabo por pequeñas y medianas empresas, proyectos asociativos (por ejemplo en el transporte o la producción lechera), proyectos de pequeñas comunidades, proyectos forestales, e incluso proyectos de mayor escala que por la existencia de barreras institucionales no hayan podido desarrollarse.

Los recursos iniciales del Fondo se constituirían con aportes provenientes de organismos internacionales que financian actividades de reducción de emisiones (Fondo Medio Ambiental Mundial o Banco Mundial), de instituciones bancarias nacionales –públicas y privadas–, y de empresas nacionales interesadas por diversas razones en exhibir su compromiso con el ambiente.

El financiamiento de proyectos permitiría que el Fondo recibiera créditos de carbono de esos proyectos con valor en el mercado que harían posible financiar nuevas actividades de proyecto con propósitos ambientales.

6.2.6. UNIDAD DE PREVENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

La variabilidad climática reciente y el cambio climático esperado permiten proyectar el aumento de la intensidad y frecuencia de eventos climáticos extremos y consecuentemente de la ocurrencia de desastres que afectan en mayor proporción a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Los efectos adversos incluyen la afectación de la infraestructura productiva y de comunicaciones, pero también la infraestructura social, por ejemplo los hospitales y centros de salud, las redes de agua y saneamiento, y especialmente se registran en el hábitat de la población localizada en las áreas de mayor riesgo, en los valles de inundación, en las laderas de la montañas, en las zonas de movimiento en masa y otras áreas críticas, como las expuestas a incendios.

La creación de una unidad de prevención de desastres permitiría anticipar esos eventos extremos, mitigarlos y eventualmente aumentar el estado de preparación para enfrentarlos.

Para ello es preciso aplicar modelos a escala nacional, desarrollar escenarios, definir grados de afectación y catástrofe y diseñar mecanismos de alerta.

6.2.7. AGRICULTURA SOSTENIBLE

La expansión de la agricultura, y en particular del complejo oleaginoso, en el marco de condiciones particulares de mercado, ha proveído a la generación de ingresos que contribuyen a la estabilidad macroeconómica, a aumentar el nivel de actividad económica primaria y de los proveedores de insumos asociados al proceso productivo, a la vez que aportado al financiamiento de los planes que atienden a la población en situación crítica debido al desempleo y la exclusión.

Desde otra perspectiva, esa expansión ha provocado un avance de la producción en áreas marginales, aumentado la deforestación, puesto en riesgo ecoregiones frágiles y acentuado la concentración de la producción, con el consecuente aumento de la vulnerabilidad económica y comercial, además del riesgo de daños irreversibles a los ecosistemas y también a la capacidad futura de seguir produciendo.

En este sentido una ulterior reversión de las condiciones que hoy posibilitan esa expansión, por ejemplo las climáticas, dejaría territorios económicamente deprimidos y con sus capacidades productivas dañadas hasta un punto de manera irreversible.

Esta cuestión pone en un plano crítico la necesidad de intervención pública a los efectos de evitar daños potenciales sin alterar la capacidad actual de proveer una cobertura a los sectores más vulnerables de la sociedad. Para ello es preciso examinar los instrumentos regulatorios y los mecanismos de mercado que puedan lograr que ambos objetivos sean satisfechos simultáneamente.

6.2.8. EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN AMBIENTAL

Se desarrollará un intenso programa de comunicación ambiental basado en difundir las acciones de protección y promoción ambiental que desarrolla la SAyDS, con especial consideración de la sinergia Medio ambiente-Salud.

Un objetivo de similar rango que el anterior será apuntar con un mensaje claro y sostenido a modificar los hábitos cotidianos en el ámbito del hogar y el medio laboral, con fuerte énfasis en aportar a la modificación de los patrones de consumo de la sociedad.

7. METODOLOGÍA

Si bien la capacidad técnica actual para el manejo sostenible de los ecosistemas, para el control, monitoreo y reversión de la contaminación ambiental, para la diversificación del uso de los recursos naturales, y para la adopción de criterios de desarrollo –ecológicamente sostenibles a largo plazo– es hoy más elevada que en cualquier otro momento del pasado, la naturaleza del paradigma tecnológico productivo dominante y la dirección presente que asumen las tendencias del desarrollo económico, permiten anticipar que a menos que se adopten estrategias activas, sostenidas, definidas endógenamente, y compartidas entre los actores sociales, para llevar adelante los cambios estructurales, sociales, políticos y económicos, ese potencial técnico tenderá a plasmarse más bien en los países avanzados, mientras nuestro país corre el riesgo de concentrar algunos de los efectos más negativos de la revolución tecnoeconómica en proceso.

Es que aún aquellos países que disfrutaban de sistemas de administración pública bien establecidos y relativamente sofisticados, que están basados en el imperio de la ley y cuentan con adecuada especialización y una asignación de tareas de naturaleza racional; que, además, disponen de mecanismos efectivos para asegurar la transparencia y para dar cuenta oportuna y precisa de los actos y decisiones públicas; y que han podido establecer sistemas de servicio civil altamente capacitados y profesionalizados, por lo que son capaces de administrar y proveer bienes públicos a sus ciudadanos de manera generalmente eficiente, se encuentran con dificultades cuando deben hacer frente a la necesidad de satisfacer demandas sociales crecientes y de expresión fragmentaria, o atender nuevos desafíos que presentan un elevado nivel de complejidad.

Estas dificultades son más evidentes en aquellas cuestiones que implican intercambios entre el corto y el largo plazo y que requieren compromisos sostenidos en el tiempo, con frecuencia inevitablemente sometidos al arbitrio de una cadencia de ciclos de renovación electoral cuyas exigencias generan incentivos a focalizar las acciones y, por ende, a perseguir resultados de manifestación visible e inmediata; así la tensión subyacente entre logro y perseverancia suele limitar la voluntad y aún la capacidad de los responsables de diseñar y ejecutar políticas públicas para preservar los intereses de aquellos que no pueden expresarse mediante demandas electorales concretas.

El desarrollo sustentable es por caso una de las cuestiones intergeneracionales cuya consideración y tratamiento provoca desajustes, aún en aquellos países

que por su evolución han conseguido articular una adecuada arquitectura gubernamental.

La necesidad de disponer de información y conocimiento apropiados y de tomar decisiones de naturaleza estratégica, así como la de mantener los compromisos asumidos en el tiempo, más allá de las demandas de respuestas exclusivamente coyunturales, casi siempre hace necesario adecuar las estructuras de gestión y ampliar los mecanismos tradicionales de representación, que son eficaces para la rutina de gobierno, pero suelen ser insuficientes en instancias críticas o en una fase de transformaciones tan veloces como profundas.

Sin embargo, una participación con base ampliada requiere un conocimiento preciso de cada uno de los ámbitos institucionales y el diseño de mecanismos y prácticas de gestión bien definidos, debido en particular a la naturaleza conflictiva de muchas de las cuestiones sociales, económicas y ambientales, con lo cual se hacen necesario conciliar visiones contrapuestas y lograr acuerdos que aseguren e institucionalicen consensos mínimos que limiten el campo de los conflictos posibles y permitan adoptar senderos de evolución armónicos a largo plazo.

Por ello, esta agenda constituye la pieza sobre la que se propone avanzar en un amplio consenso nacional en torno al desarrollo sustentable, que permita la participación activa y fecunda del conjunto de la sociedad orientado a la construcción de un futuro mejor.

El proceso de construcción de agenda ambiental para el 2004-2007 tendrá, pues, las siguientes fases:

- Identificación de los lineamientos estratégicos de gestión
- Desarrollo teórico de esos ejes
- Identificación y desarrollo de acciones
- Eventos locales e internacionales de discusión y difusión de las tres fases anteriores.

El proceso federal de construcción de consenso involucra el desarrollo de encuentros regionales programados, para considerar las bases de la agenda ambiental propuesta, así como su discusión en el plano interagencial y con los diversos representantes de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Bárbaro N.O. (coord.), 2003. Prioridades en ciencia y tecnología para el uso sustentable de los recursos naturales en el marco de las políticas nacionales. Programa especial recursos naturales renovables, no renovables y prevención de catástrofes naturales. Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

Bertonatti C. & Corcuera J., 2000. *Situación Ambiental Argentina 2000*. Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires.

Durán D. (comp.), 1998. *La Argentina Ambiental*. Lugar Editorial. Buenos Aires.

INTA, 1999. Gestión Ambiental Agropecuaria. Importancia estratégica y propuesta de organización. Programa Nacional. Instituto de Tecnología Agropecuaria. Buenos Aires.

Morello J., 1995. Reflexiones acerca de las relaciones funcionales de los grandes ecosistemas sudamericanos. En Gallopín G.C. (comp.) *El futuro ecológico de un continente*: 407-444. Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México.

Morello J., Marchetti B., Rodríguez A. & Nussbaum A., 1997. *El ajuste estructural argentino y los cuatro jinetes del apocalipsis ambiental*. Centro de Estudios Avanzados – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Nankani G., Faiz A & Leipziger D. (superv.), 1995. Argentina Managing Environmental Pollution: Issues and Options. Vol. I: Summary Report. Environmental and Urban Development Division, Country Department I, Latin America and the Caribbean Region. The World Bank.

Prego A.J. (coord.), 1988. *El deterioro del ambiente en la Argentina*. FECIC. Buenos Aires.

Presidencia de la Nación Argentina, octubre de 2003. *Argentina, Objetivos de Desarrollo del Milenio, La oportunidad para su reencuentro*. Sistema de las Naciones Unidas en la Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002. *Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina*. PNUD.

Sabsay D.A., Di Paola M.E. & Ryan D., 2003. Mesa sobre Ambiente y Desarrollo Sustentable. Documento Base. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Buenos Aires.

Winograd M. 1995. Comportamiento de los grandes ecosistemas latinoamericanos. Ensayo de elaboración de modelos cualitativos. En Gallopín G.C. (comp.) *El futuro ecológico de un continente*: 291-406. Universidad de las Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México.