

“GOBERNANZA AMBIENTAL: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES”

Lic, Luis Mario Couyoupetrou

Coordinador de la Lic. Gestión Ambiental

Universidad Nacional Arturo Jauretche

1) INTRODUCCIÓN

La temática ambiental se ha difundido en todas las esferas de la sociedad. De ser originariamente un tema reservado al ámbito científico, pasó a formar parte del cuerpo institucional de los estados para terminar instalándose en la cotidianeidad de la población que ha manifestado creciente inquietud por las cuestiones vinculadas a su entorno y a su calidad de vida. Es así que se torna imprescindible generar los instrumentos de comunicación y articulación entre gobierno y sociedad necesarios que permitan una gestión ambiental integral en un proceso de aprendizaje continuo.

Si bien en un primer momento las “alarmas” ambientales surgieron especialmente del ámbito científico ligado a las ciencias de la salud con la confirmación de la transmisión de enfermedades a través de agua o aire contaminado (corriente higienista) o de las ciencias naturales, sobre todo en lo referente a la extinción de especies animales o vegetales producido por la ocupación de las sociedades del espacio territorial de aquellas,- algo que se integraría posteriormente denominando el fenómeno como pérdida de “biodiversidad”-, a partir de la producción y consumo en masa (fordismo) y con ello la necesidad de uso intensivo de recursos naturales no renovables y la generación de distintos tipos de residuos provocados por esa actividad se enfocó y trabajó el tema desde otros ángulos del conocimiento.

Paralelamente, ante esta situación, donde las actividades productivas generaban externalidades negativas que afectaban directamente al bienestar de la población, se generó internamente dentro de la administración pública distintas normativas cuyo objetivo era (y es) la preservación de los distintos recursos naturales (por incorrecta explotación y uso) y minimizar la contaminación o degradación asociada a sus actividades.

De ese modo (podemos generalizar en la década del 60 para los países centrales, 70 y principios de los 80 en los periféricos) se incorporó inicialmente, en la administración de los estados nacionales, procesos de aprobación de proyectos y habilitación de establecimientos o actividades que hicieron que se crearan dependencias en las áreas pertinentes que se ocuparan de la materia.

En esa época, a partir de la certidumbre científica que existen problemas globales que tienen su origen en acciones locales, la comunidad internacional, en el seno de la ONU, generó los mecanismos necesarios para la creación de un programa específico para el tratamiento de los temas ambientales, PNUMA, (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), de donde surgieron las distintas convenciones internacionales que tratan el tema ambiental, lo cual, luego de la ratificación de los países firmantes, también originó instancias administrativas internas producto de las obligaciones contraídas.

Durante este período, los cambios desarrollados en la administración pública fueron acompañados (a veces impulsado) por una creciente participación de la sociedad, que fue evolucionando desde el reclamo para que el Estado en cualquiera de sus estamentos actuara para modificar ciertas condiciones o

procesos perjudiciales al ambiente o la salud, a involucrarse en el desarrollo de toma de decisiones respecto a temas que la involucran.

En este devenir se observa claramente la modificación de enfoque de los análisis relacionados al ambiente, y el reconocimiento implícito y explícito a través de documentos internacionales, que la “temática ambiental” o la “problemática ambiental” es un tema básicamente social,”..... la sociedad humana se relaciona entre sí —relaciones económicas, sociales y políticas— para disponer del mundo físico material y los otros seres vivos. En esta concepción, los problemas ambientales no son principalmente técnicos, sino sociales”. Foladori (2000)

Así partiendo de posiciones muy diferentes sobre la cuestión ambiental a principios de los setenta, todos confluyen, años después, en la idea (paradigma) del desarrollo sustentable, (cuya definición original ha tenido varias reescrituras y resignificados) pero que podemos definir como “Aplicación de un modelo de desarrollo socialmente equitativo que minimice la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, y permita el desarrollo de las futuras generaciones (Di Pace y otros 1992)” o “aquel que integra las dimensiones económica, social y ambiental, que es comprendido por la ciudadanía, las empresas y los gobiernos, y que es adoptado de manera activa. Prevaleciendo la solidaridad social, criterios de equidad intra e intergeneracional y una creciente preocupación en torno a las implicaciones del deterioro ambiental. Esto supone una gran expansión de la conciencia pública; arraigándose la solidaridad social y la preocupación ambiental en la moral pública como valores indiscutibles” (Informe Perspectivas del Medio Ambiente 2003 GEO América Latina 2003)

Es en este contexto y en el marco de estas ideas que la administración pública tiene que adoptar los mecanismos necesarios en los procesos de decisión para ser actor del desarrollo sustentable, dar respuesta a toda la sociedad, a los distintos actores que forman parte de la temática del desarrollo sustentable, priorizando sin lugar a dudas la opción por el bien común y las comunidades vulnerables..

2) LA ADMINISTRACIÓN DEL AMBIENTE EN EL ESTADO NACIONAL

Las autoridades administrativas y políticas encargadas de la temática del medio ambiente en su acepción más amplia del término, han tenido en el devenir de nuestra historia institucional distinta ubicación y rango en la estructura institucional del Estado.

Sin pretender desarrollar en su totalidad la historia de las instituciones ambientales de nuestro país en este trabajo, podemos decir que anterior a la década del setenta los organismos que asumían la responsabilidad o competencia sobre algunos temas ambientales sin hacerlo en su integralidad, eran aquellos que se ocupaban del saneamiento urbano (aguas, cloacas, residuos urbanos) y de la gestión de áreas protegidas (conservacionismo) sin poseer ninguna integración real entre ellas ni en la planificación o en la operatividad. Aquí sin desviarnos del tema, habría que hacer una salvedad, marcando que algunas provincias generaron algún tipo de legislación específica como es la ley 5965 del año 58 de la Provincia de Buenos Aires “ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera” que en su letra es de avanzada, pero su aplicación no ha sido la más feliz.

En la década del setenta es donde surgen las primeras autoridades ambientales nacionales que toman en su integralidad el tema desde el punto de vista del desarrollo sustentable, tratando de integrar las cuatro dimensiones del mismo, por lo tanto intentando influir en las otras actividades promovidas por el estado o por particulares para que ellas no degraden la “base ecológica de sustentación y habitabilidad” (Di Pace).

Según el PNUMA a principios de los setenta en el mundo se podían encontrar diez países que tuvieran organismos nacionales específicos para el ambiente, entre ellos estaba Argentina con la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano creada el 75 de octubre de 1973, tercer gobierno de Perón, estando designada a cargo de ella la Lic. Yolanda Ortiz.

Esta secretaría estaba dentro del ámbito del ministerio de Economía y ella integraba Minería, Recursos Hídricos, Parques Nacionales, Recursos Naturales (que incluía Pesca y Forestales), Educación Ambiental, demostrando la política de desarrollo que tenía dicho gobierno.

A partir del golpe militar del año 1976, período dictatorial, la secretaría fue disuelta y los distintas temáticas que formaban parte de la secretaría fueron desarticuladas y “devueltas” a sus respectivos ministerios o secretarías específicas, provocando nuevamente la sectorialización de la temática en la esfera administrativa del Estado, y las misiones o funciones que antes tenía la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano quedaron dispersas e inconexas en las áreas de Salud, Infraestructura, Acción Social, Minería y Agricultura y Ganadería.

Si bien se generaron normativas sobre el tema, se diseñaron políticas y se ejecutaron acciones, éstas tenían origen en las distintos sectores donde se

habían diseminado las incumbencias ambientales dentro del aparato administrativo del estado, generando “núcleos” o grupos de trabajo sin conexión ni articulación que muchas veces tenían competencias, o sin tenerlas las asumían, superpuestas.

Ya con el regreso de la democracia, 1983, gobierno del Dr. Alfonsín, las prioridades a las que estaban dirigidas las políticas públicas no era justamente la política ambiental y por lo tanto tampoco su administración, por lo cual, a pesar de las modificaciones del organigrama del Estado, las incumbencias ambientales siguieron estando diseminadas y desarticuladas.

Sin embargo requerimientos internacionales, sobre todo para el acceso a iniciativas multilaterales o proyectos de financiación, desde las Naciones Unidas, PNUMA, llevaron a fines de este período a la creación de un organismo en el ámbito de la Presidencia de la Nación para el diseño y coordinación de la aplicación de política ambientales por parte de las distintas áreas de la Administración Pública Nacional. (año 1989)

Inmediatamente de creado este organismo, comenzó el gobierno del Dr. Menem que inicialmente retrotrajo a la cuestión ambiental al fragmentarismo sin coordinación centralizada (1989, 1990) evolucionando luego de algunos ensayos hasta la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Urbano (1991) cambiando su nombre en 1996 por Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la órbita de la presidencia de la Nación. Este organismo realmente concentró todas las atribuciones ambientales que devenían de los acuerdos internacionales y acumuló poder al incorporar organismos y dependencias que estaban diseminados en la estructura estatal,

así tenía bajo su conducción Parques Nacionales, Recursos Hídricos, ETTOS, ENHOSA.

Adhirió sin cuestionamientos, ni resignificaciones contextuales o regionales a la definición de Desarrollo Sustentable originada en los organismos internacionales. Decisión que coincidía en un todo con la política de alianzas que llevaba el gobierno de ese momento, que pregonaba su inserción en el “primer mundo” como objetivo. Las políticas llevadas a cabo desde la secretaría respondían y eran funcionales a neoliberalismo económico que imperaba como ideología en ese momento.

Un aspecto importante de este período que tuvo mucha influencia en la administración pública es la creación del COFEMA, Consejo Federal Medio Ambiente y la reforma constitucional del año 1994, donde se incorporó a través del art. 41 el derecho al ambiente sano y el deber de preservarlo. Hechos fundacionales que marcan la política y la administración del ambiente hasta la actualidad.

También es importante en la construcción del discurso de este período la importancia que se le asignaba a la sociedad civil. Desde una voluntad, aparente, de apertura a la participación ciudadana muy en línea con lo marcado en Rio 92, cumpliendo mandatos de los organismos internacionales, se invocaba esta línea en cuanto documento o declaración pública de funcionarios.

El gobierno que sucedió al Dr. Menem, de signo político distinto, al reformar las estructuras del estado, nuevamente produjo un gran retroceso institucional del área ambiental, recluyéndola al Ministerio de Desarrollo Social, “devolviendo”

todos los temas referidos a los recursos hídricos al área encargada de la Obra Pública y Parques Nacionales lo colocó en Turismo.

Hay distintas interpretaciones respecto a esta decisión del gobierno del Dr. De la Rúa, donde se intercalan o complementan las argumentaciones que afirman que la minimización de la importancia política de la Secretaría (que pasó a llamarse de Ambiente y Desarrollo Sustentable), se debió al poco valor que le daba al tema los principales referentes de ese gobierno, sumado a la intención de evitar que se repita el protagonismo que tuvo la funcionaria que encabezaba en el gobierno anterior el organismo.

Los aspectos sociales y económicos fueron la prioridad del gobierno, que no supo o pudo encauzar una solución a los mismos que desembocó en la peor crisis económica y social que se recuerde en nuestro país en diciembre del año 2001, con estallidos sociales y la renuncia del entonces presidente.

A partir de allí, luego de una crisis política (cinco presidentes en un mes) asumió el Dr. Duhalde tomando como prioridad obvia de su gobierno el encauzamiento institucional de la crisis política, la contención social y la recuperación de la economía. Por ello la política ambiental se maneja inercialmente, siguió dependiendo del área de Desarrollo Social, con mínima incidencia en las políticas de las otras áreas y casi sin poder cumplir (por falta de financiamiento o personal) con sus competencias exclusivas.

Esta etapa es importante para la institucionalidad ambiental por el hecho que en el período legislativo 2002 se dictaron las primeras leyes de presupuestos mínimos de acuerdo a la constitución de 1994, leyes que hasta la actualidad están siendo discutida desde su operatividad, llegando algunas provincias a cuestionar judicialmente su constitucionalidad.

En el último período 2003/hasta el presente, hay un cambio fundamental en la concepción de la política y las acciones ambientales dado que las mismas acompañaron la política implementada para la reconstrucción del Estado, entendiendo a éste no solo como rector sino como actor, siendo aquél el que define las distintas políticas a llevar a cabo en todos los ámbitos y no el mercado como se había instalado a partir de la década del 90. Incorporando dentro del concepto de Desarrollo Sustentable la dimensión institucional democrática como pilar fundamental para el logro del mismo.

Administrativamente, hasta el 2006, la secretaría siguió dependiendo de un Ministerio, en este caso Ministerio de Salud, y a partir de mediados de ese año pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros, estando en la máxima instancia para la coordinación de políticas, situación que se produjo a en el marco de una intensa efervescencia en la participación de distintos grupos de ciudadanos autodenominados autoconvocados, que se manifestaban por distintas situaciones que tenían su argumentación de origen en una cuestión ambiental.

En este período no hay que dejar de mencionar un hito en la administración ambiental: la creación por ley nacional de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, donde la presidencia de la misma recae sobre el Secretario de Ambiente, constituyéndose como una autoridad suprajurisdiccional en el territorio de dicha cuenca. Donde el impulso para su creación estuvo originada en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, por una demanda de organizaciones civiles en contra del estado nacional, provincial, municipios y empresas por daño colectivo al ambiente y la salud.

3) LA ADMINISTRACIÓN DEL AMBIENTE EN LOS ESTADOS PROVINCIALES

Como ya se expresó en la introducción, las distintas provincias a lo largo de la consolidación de sus instituciones, fueron generando normativas que si bien no residían en el área ambiental, generalmente no existían previo a los ochenta, tenían un fuerte perfil preservacionista, higienista o de ordenamiento territorial que constituyen la base para posteriores reglamentaciones.

Se debe remarcar el rol de los estados provinciales en esta temática, ya que por mandato Constitucional, son ellas las que ejercen el dominio sobre los recursos naturales, son las responsables de su preservación y su uso dentro del marco del desarrollo sustentable. La Nación (entiéndase poder Legislativo) establece mediante leyes, los presupuestos mínimos y las provincias dictan las normas complementarias.

En el último período democrático, las provincias han ido modificando su ley de leyes, y si bien se considera la modificación de la Constitución Nacional en el año 1994 como marco de la política ambiental, varias provincias en los años ochenta ya habían incorporado en sus constituciones artículos referidos al tema ambiental habilitando iniciativas legislativas y administrativas. Asimismo son fuente de legitimidad de la defensa de los intereses difusos.

En ese sentido se puede mencionar las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Córdoba, Formosa, Tucumán, Tierra del Fuego, entre 1986 y 1991 modificaron sus constituciones e incorporaron artículos referidos específicamente al tema ambiental.

Paralelamente fueron incorporando en su estructura administrativa organismos ubicados a distinto nivel de la pirámide administrativa, teniendo actualmente provincias con alto nivel administrativo/institucional del tema ambiental, p.e. ministerio Ecología y Recursos Naturales Renovables en Misiones, u otras menores a nivel Subsecretaría de Ambiente como en el Chaco o Dirección General como en Santiago del Estero, también encontramos organismos descentralizados como el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS) en la provincia de Buenos Aires o la Agencia Ambiental en la Ciudad de Buenos Aires.

La diferencia entre provincias se da también en las competencias de cada organismo por ejemplo, hay algunos que no tienen a su cargo los Bosques, o la temática Agua, otros dependen de Ministerios de Salud, de Producción o están asociados a los organismos de agua.

Cada Estado en el devenir de su historia ha modificado las misiones, funciones y ubicación administrativa de los organismos encargados de la temática ambiental, pero indiscutiblemente hay una tendencia hacia rangos superiores y de coordinación de políticas de otras administraciones, ya sea por decantación por su indiscutible carácter transversal o por la relevancia que adquiere el tema en la ciudadanía a partir de algún disparador asociado generalmente a emprendimientos productivos.

4) Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Antes de abordar el tema de la gobernanza local (entiéndase municipal) del ambiente, considero pertinente realizar algunas consideraciones sobre el rol

que ocupa la sociedad civil y su evolución a través de la historia contemporánea.

Por ello, es importante definir qué es una organización de la sociedad civil como lo hizo el investigador estadounidense Diamond, 1997, “ es el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de la “sociedad” en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado”

Si bien se reconoce que desde muy temprano en la historia de las ciencias naturales se encuentran organizaciones que no pertenecían a la administración del estado y trabajaban para la preservación y/o estudio de algunas especies en peligro de extinción (sociedades científicas europeas) que puede emparentarse con el preservacionismo, la participación de la sociedad a través de estas organizaciones que realmente influyeron en las decisiones del estado se puede decir sin temor a equivocaciones, que surgió a fines del 50 y 60 en Estados Unidos, a partir del cuestionamiento de la sociedad de consumo y sus impactos ambientales, teniendo un hito insoslayable en la publicación en el año 1962 del libro “La Primavera Silenciosa”, que llevaron a que se creara la Agencia de Protección Ambiental (EPA).

En nuestro país, según trabajos oficiales de la SRNyAH (1995) para el año en la década del 80 se crearon treinta y tres organizaciones relacionadas con el tema ambiental, pero es a partir del la cumbre de Río 92 que hay un

crecimiento exponencial de estas organizaciones. Impulsadas por las organizaciones internacionales que las toman como referentes para sus proyectos, siendo estas a su vez, funcionales a sus políticas de desconocimiento de los estados locales, y en nuestro país desde el sector oficial se proclamaba una apertura hacia la participación ciudadana, que era absolutamente coherente con la priorización del mercado y retiro del estado en la definición de las políticas.

Inversamente partir del corrimiento del estado como interlocutor de sus inquietudes y problemáticas, surgen otras organizaciones más ligadas a lo social que muchas veces tienen aristas ambientales y de preservación de los recursos naturales, que ideológicamente están en las antípodas de las anteriores.

A partir de esas experiencias (ambas) la sociedad ha mostrado una avidez por la participación, manifestando en acciones de gran visibilidad e impacto para que el Estado le de respuesta a sus reclamos, que el caso de los temas ambientales muchas veces está ligado a una actividad productiva (instalación de un emprendimiento minero o industrial, aplicación de agroquímicos etc.) o algún caso contaminación difusa de antigua data.

También hay un grupo de organizaciones que no ingresarían dentro de la definición dada de organización civil, pero que no son estatales y son las cámaras de productores, de industrias de distinto tipo, comerciales, que también reclaman participación y consulta, sobre todo cuando desde el estado se planean generar normas que modifican su desenvolvimiento y, generalizando, la mayoría de las veces está en una posición distinta a los reclamos mencionados en el párrafo anterior.

5) El rol del gobierno local en el tema ambiental

Como se ha mencionado, la competencia primaria de la preservación del ambiente la tienen las provincias, al ser las que constitucionalmente les “Corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” art.124.CN, pero resulta impensable realizar la gestión del ambiente sin considerar la importancia de los gobiernos locales.

No hay lugar a dudas que no puede hablarse del manejo y gestión de los recursos naturales solamente desde el punto de vista local, ya que la naturaleza no responde a límites arbitrarios como son los municipales u otros que hacen a los gobiernos locales, una cuenca hídrica, bosque nativo, sabana o costa marítima muy pocas veces están en el territorio de un solo municipio y los residuos peligrosos raramente son tratados en el municipio en el que se generan.

Sin embargo el gobierno local es territorialmente donde efectivamente se localizan esos recursos, por lo tanto la percepción del ambiente, su preservación, su deterioro, es excluyentemente local y los habitantes reconocen como primera autoridad a su alcance el gobierno municipal.

Algunos temas siempre estuvieron en la órbita municipal y son fundamentales para la preservación del ambiente y la salud de la población como es la gestión de los residuos urbanos, o el mantenimiento de los espacios públicos. Sin embargo hay otros que escapan de sus competencias formales pero que afectan en forma directa el bienestar de sus habitantes tal como el control industrial, los permisos de desmonte o la concreción de obra pública.

La normativa ambiental de algunas provincias han delegado en los municipios ciertas competencias en lo referente al control de la radicación industrial o evaluación de impacto ambiental de ciertos emprendimientos de complejidad mínima, pero la mayoría de los gobiernos locales no cuenta con esas competencias ya sea por que no están delegadas o por carecer del suficiente desarrollo institucional y/o profesional para ejercerlo.

Igualmente dadas estas deficiencias reconocidas, los gobiernos locales son los que están en la posición adecuada, por su contacto directo con la ciudadanía, para liderar lo que podemos denominar gobernanza ambiental.

Pudiendo ser ellos los que hagan operativa ciertas funciones de fiscalización que deberían descentralizar los gobiernos provinciales o nacionales, siendo el interlocutor válido con la comunidad y sus organizaciones civiles para la legitimación de dichas acciones.

De igual modo las campañas de educación ambiental como transformadora de la sociedad es una herramienta de gestión ambiental insustituible de gobierno local.

Una de las grandes fortalezas del gobierno local en la gestión del ambiente es la posibilidad que con el liderazgo político de las autoridades se viabilice la real integración vertical de los tres niveles del estado, nacional, provincial y municipal y la de facilitar la horizontalidad a partir de la participación de los ciudadanos, a través de sus organizaciones, en la toma de decisiones, su legitimación y posterior control de las acciones resultantes de esas decisiones.

No debe entenderse esto como que las administración local del ambiente deberá suplantar o superponerse a la provincial o nacional, sino que la verdadera integración hace que estas realicen estudios integrales, brinden

asistencia técnica y desarrollen proyectos que realmente necesitan los municipios y estos sean los que lo hagan operativos y ejecuten la fiscalización primaria.

Como tampoco debe interpretarse en esta línea, que las organizaciones civiles reemplacen al estado en la responsabilidad de ejercer sus misiones o funciones, sino que desde el gobierno local “puede implementarse una red que relacione las intervenciones de diversas organizaciones públicas y privadas en torno a los objetivos ambientales de la comunidad” (Tommasi 1993)

La complejidad de ciertos fenómenos físico/químicos o la particularidad del estudio de las conductas sociales (fundamentales para la resolución de problemas ambientales) escapa de la posibilidad de diagnóstico o resolución de los gobiernos locales, en esos casos está la oportunidad de relacionarse con las universidades locales o regionales para que en una articulación estrecha entre las necesidades territoriales y las líneas de investigación de los centros académicos se logre la legitimación científica/técnica ante la ciudadanía y se encuentren soluciones conjuntas a los conflictos ambientales.

6) Conclusiones

Como sucede en los estados provinciales y en la administración nacional la ubicación administrativa del área ambiental dependerá del grado de desarrollo e historia institucional de cada municipio, no existiendo una uniformidad ni en la realidad ni en la teoría y seguramente no se puede afirmar si cualquiera de las opciones es más favorable, exitosa o eficiente que otra simplemente por su ubicación en la estructura burocrática estatal.

Pero lo que no existen dudas es que para el logro del Desarrollo Sustentable las distintas reparticiones estatales deben adoptar procesos innovadores en la toma de decisiones, en su estructura y funcionamiento, mecanismo de consulta y participación, decisiones conjuntas entre distintas reparticiones dada transversalidad temática del ambiente, potenciar sinergias de políticas o programas que están administrativamente disociados.

La oportunidad de la gestión local del ambiente es que se pueden incorporar los mecanismos de participación ciudadana que responda a las necesidades de la población, consulta permanente de actores claves, elecciones parciales, consulta pública, libre acceso a la información, audiencias públicas etc, sin suplantar ni colisionar con la constitucional y tradicional democracia representativa.