

## REALIDAD AMBIENTAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

**Yamila Marian Castagnola (\*)**

**SUMARIO:** I.- EL AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.  
II.-EL COMPROMISO 21 Y LA AGENDA DE DESARROLLO LOCAL.  
III.-INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL. IV.-  
NUESTRO ABORDAJE. V.- BIBLIOGRAFÍA.

### **I.- El ambiente como bien jurídico protegido**

#### **I.a. Perspectivas sobre el concepto de ambiente**

El ambiente es percibido como un *sistema complejo*<sup>1</sup> cuya problemática presenta aristas que recorren las diferentes disciplinas empíricas: desde las físico-naturales hasta las disciplinas sociales como la economía (gestión y costo

---

(\*) YAMILA MARIAN CASTAGNOLA es abogada, docente e investigadora en formación de la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Integra el Seminario Permanente de Investigación "Problemática de los daños en la sociedad moderna" del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA (Buenos Aires, Argentina). Se desempeña como asistente legal del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Entendemos lo *complejo* como García al decir que "... los sistemas complejos están contruidos por elementos heterogéneos en interacción (...) lo cual significa que sus subsistemas pertenecen a los "dominios materiales" de muy diversas disciplinas..." GARCIA, R.: Sistemas complejos, Barcelona, Gedisa Editorial, 2006, p. 32.

ambiental), la sociología (la cultura y la percepción del ambiente) y el derecho (el marco regulatorio).

Valls sostiene que “... el ambiente no es una mera acumulación de elementos, sino un sistema integrado que tiene un punto natural de equilibrio. El hombre lo integra y siente separadamente la influencia de cada uno de esos componentes, influencia que registra distinta intensidad y oportunidad según el elemento”.<sup>2</sup>

De esta definición se derivan dos consideraciones importantes: una de *naturaleza jurídica*, que el orden jurídico tutela al ambiente como comprensivo de un todo –más allá de la protección específica que cada uno de sus componentes pueda tener-; otra, de *naturaleza epistemológica*, que la temática ambiental debe abordarse mediante un análisis holístico –siendo el enfoque sistémico uno de los modelos de explicación más elegidos por los autores de la disciplina-.<sup>3</sup>

## **I.b. La tutela jurídica del ambiente**

El ambiente es un bien jurídico y, como tal, recibe tutela legal. Más allá del reconocimiento del cual goza este derecho en el plano internacional desde la década del sesenta; en la Argentina, la reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones en el artículo 41 al reconocer de manera explícita que todos los habitantes de la Nación tienen derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, e instó a las autoridades nacionales a sancionar las llamadas “leyes de presupuestos mínimos” que establezcan pautas comunes para la protección del ambiente.

Estas leyes de presupuestos mínimos ambientales vienen a conformar los cimientos jurídicos sobre los que se construye la política ambiental, definiendo las

---

<sup>2</sup> VALLS, M: Derecho Ambiental, 5ta Edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, p. 15.

<sup>3</sup> El tratamiento de esta problemática no admite, por definición, enfoques parciales ya que nuestro esquema de análisis debe tener en cuenta las interacciones entre los diferentes factores actuantes –no basta con la descripción de los elementos que lo componen-.

áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental en todo el territorio nacional.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, se ha afirmado que:

*“... la nueva Constitución, con el objeto de asegurar la homogeneidad normativa; impedir la creación de áreas de depredación como ventajas competitivas entre las provincias; permitir a las autoridades locales la gestión especializada de sus ecosistemas; garantizar realmente a los habitantes del país el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y llegar a una legislación uniforme en cuestiones ambientales ha habilitado al Congreso Nacional para que legisle sobre la materia ambiental”.*<sup>5</sup>

Esto significa que la complementación en la actividad de las jurisdicciones federales y locales, y la regionalización de las tareas en la que pueden mancomunar sus esfuerzos los distintos niveles del Estado, tiende en líneas generales a una armonización en sus políticas sobre la materia.

Sin embargo, no se puede obviar que ello trae aparejado en los hechos cuestiones de competencia en el plano de la aplicación de las normas, ya sea en la instancia administrativa o jurisdiccional. A lo que se suma la profusión de la normativa aplicable –y la escasa sistematización de la misma- lo que torna necesario considerar la elaboración de un Digesto Ambiental que contenga la legislación vigente y coadyuve a los actores gubernamentales y sociales involucrados en la tarea a determinar con claridad cómo está regulada la problemática.

---

<sup>4</sup> Walsh, J.: “La Ley 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios: Una pieza nueva en el tablero de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”, ADLA LXIV-E, p.6565.

<sup>5</sup> Conclusiones de taller organizado por la comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados de la Nación, el COFEMA y la SRNyAH el 16/12/94: citado por Zeballos de Cisto, M. C. y Libster, M.: Régimen jurídico de los residuos en Argentina, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004, p. 10.



## **II.- El compromiso 21 y la Agenda de Desarrollo Local**

### **II.a. Del crecimiento económico al desarrollo sostenible**

El concepto de **desarrollo sostenible** ha sido instalado hace ya dos décadas cuando en 1987 la Organización de las Naciones Unidas publicó el informe “*Nuestro Futuro Común*” haciendo referencia al desarrollo que alcanza el bienestar de esta generación, respetando las necesidades de generaciones presentes y futuras. El mismo informe señala que el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la orientación hacia el desarrollo tecnológico y el cambio institucional son conscientes con las necesidades tanto futuras como presentes.

La **Agenda 21** es un documento de compromiso adoptado en la Cumbre de Río de 1992<sup>6</sup> para promover el desarrollo sostenible como un modelo alternativo de desarrollo, respetuoso con el medio ambiente, socialmente equitativo y duradero.<sup>7</sup>

Este concepto de desarrollo incluye todos los aspectos de la vida humana y social y no está limitado al estrecho enfoque que en otras épocas lo asimilaba con el crecimiento económico. De este modo, proteger y mejorar el ambiente impactando sobre los valores y el bienestar humano, debe ser visto como la primera meta de desarrollo racional y no como un mero efecto secundario.

---

<sup>6</sup> La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) consolidó el trabajo que la comunidad internacional venía llevando adelante desde 1966 cuando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresa la necesidad de mejorar el medio ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona. Otros antecedentes destacados son: la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, (Estocolmo, 1972), que establece el derecho del hombre a "condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar".

<sup>7</sup> BRUNET ESTARELLAS, P., ALMEIDA GARCIA, F. y COLL LÓPEZ, M.: “Agenda 21: Subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”, Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, pp. 423-446.



Se trata de uno de los principales conceptos del Derecho Ambiental y se encuentra emparentado con algunos de los principios rectores de la materia, en particular con el principio precautorio y “pensar globalmente, actuar localmente”.

En un ejercicio de profundización se ha avanzado hacia un nuevo concepto: el de la *sostenibilidad ambiental* la cual puede ser definida como garantía de que la productividad global del capital físico y humano acumulado gracias a las iniciativas de desarrollo compensará con creces la pérdida o degradación directa o indirecta del medio ambiente. El séptimo de los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas hace referencia específica a esta cuestión, como medio de integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas de un país e invertir la pérdida de los recursos ambientales.

En sintonía con estas ideas, se han establecido cuatro *dimensiones de la sostenibilidad*<sup>8</sup>, muchas de las cuales se encuentran presentes en los documentos internacionales elaborados sobre el tema<sup>9</sup>. Las dimensiones son:

1. Configuración ecológica
2. Actividad económica
3. Gobernabilidad y actividad política
4. Capacidad y *performance* institucional

En función de estas dimensiones es posible determinar cuáles son las *condiciones que debe cumplir un sistema para ser sostenible*:

1. Ecosistemas que exhiban equilibrio y capacidad de absorber la acción contaminante.

---

<sup>8</sup> CHOUCRI, N.: “Mapping Sustainability”, *Global System for sustainable development*. M.I.T. Press, 2003

<sup>9</sup> Carta de Aalborg (1994), Declaración del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (1994), entre otros.

2. Producción económica y consumo que tengan en cuenta los ecosistemas.
3. Políticas gubernativas que promuevan la participación y responsabilidad ciudadanas.
4. Desempeño institucional que demuestre adaptación a las circunstancias y feedback.

Nos resulta una aproximación interesante a la temática pues pone de relieve el rol del Estado en la configuración y la promoción de medidas concretas que tiendan a la concreción del desarrollo en los términos planteados. Y, más aun, incluye en el análisis el rol –y la responsabilidad- de los ciudadanos como una posible aplicación de lo que se ha denominado “*ciudadanía ecológica*”.

*El ambiente puede ser concebido entonces como un conjunto de recursos que pueden ser explotados por el hombre con racionalidad económico-social y ambiental, para el logro de objetivos válidos a largo plazo. Se trata de un proceso que permite un crecimiento económico armonioso que no sacrifica los objetivos sociales.*

En otras palabras, el modelo del *desarrollo sostenible* supone integrar la dimensión ambiental en las políticas económicas y en la toma de decisiones en todos los campos de la actividad humana.

## **II.b. El desarrollo sostenible local**

El factor local se ha constituido en un elemento clave en el tratamiento de la problemática ambiental y la implementación de políticas públicas que la tienen como eje. Se presenta aquí el problema de la significación del término “local”. En nuestro caso, diremos que lo *local* está definido como unidad político-administrativa: la *Provincia de Buenos Aires*. Se trata de una unidad dentro de la cual interactúan diversos actores de naturaleza variada: el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y los propios ciudadanos.



Nuestro principal interés está puesto en la provincia de Buenos Aires en tanto que históricamente esta jurisdicción ha ejercido especial influencia en la determinación de las políticas nacionales por tamaño, población, ubicación geográfica y disponibilidad de recursos económicos y financieros.

Sin embargo, para comprender las razones de la implementación de determinadas políticas en este ámbito territorial no podemos dejar de lado el análisis previo de las normas de carácter macroestructural. En nuestro caso, el de las llamadas leyes de presupuestos mínimos ambientales que como dijéramos constituyen los cimientos sobre los cuales se construye la política pública en esta área.

De alguna manera, el objetivo de compatibilizar el manejo de los recursos naturales en las distintas jurisdicciones del país es consecuencia de la naturaleza de la cuestión ambiental que no deja espacios a análisis parciales. En especial, si entendemos que la regionalización de la gestión de la problemática ambiental es algo crucial; cuestión que se inserta dentro de lo que Kemelmajer de Carlucci ha denominado como *“sociedad de riesgo global”*. Por lo tanto, también en las estrategias locales podemos incluir aquellas que son llevadas adelante por la Administración Central del país.

Ya en el *Capítulo 28 de la Agenda 21* (1992) se hace hincapié en la acción local, llamando a las autoridades locales para que creen su propia Agenda 21 Local, en los siguientes términos:

*“Como muchos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa la Agenda 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos de la Agenda. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su*



*carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización de la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible” (CNUMAD; 1992, Agenda 21, Capítulo 28).*

La *Carta de Aalborg* (1994) en el ámbito europeo, puso de manifiesto que era necesario revalorizar en primer lugar los aspectos de desarrollo local al expresar que<sup>10</sup>:

*“(...) Estamos convencidas de que la vida humana de este planeta no puede ser sostenible sin unas comunidades locales viables. El gobierno local se encuentra próximo del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cercano a los ciudadanos. Además, comparte la responsabilidad del bienestar de la humanidad y de la naturaleza. Por tanto, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio...”*

En esa Carta se expresa también que la sostenibilidad no es una situación inmutable, sino un proceso creativo local en la búsqueda del equilibrio que se extiende a todos los ámbitos de la toma de decisiones en este nivel. Permite una retroalimentación de la información permanente sobre las actividades que impulsan el ecosistema urbano hacia el equilibrio y las que lo alejan de éste.

Luego, la *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible* (2002) volvió a remarcar la importancia de “actuar localmente” al reafirmar que: “ (...) 5. Asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible...”

De allí que los problemas de la sostenibilidad sólo puedan resolverse mediante una actuación coordinada a cargo de diversos agentes y organismos. En su estudio sobre la gestión del medio ambiente urbano, González González

---

<sup>10</sup> “Carta de Aalborg” o “Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad”, 1994.





sugiere la coordinación de las instituciones entre sí y de éstas con los ciudadanos individualmente considerados, destacando en especial, el rol que en esto cumple la administración pública<sup>11</sup>.

### **III.- Instrumentos de política pública ambiental**

La administración pública local dispone de distintos instrumentos de acción a la hora de implementar una política en materia ambiental. Entre esos instrumentos se destacan los siguientes:

1.- Normas ambientales: La legislación de los aspectos problemáticos del ambiente es probablemente la principal herramienta política del Estado. La tendencia actual consistente en la elaboración de pautas de acción que prevean metas y objetivos cuantificables en el tiempo va en la dirección de reemplazar las buenas intenciones por buenas políticas de gobierno indispensables para organizar una nueva manera de vivir en sociedad.

Sin embargo, la escasa asignación de recursos para efectuar un control eficaz de las obligaciones allí impuestas constituye una importante deuda tanto en el nivel nacional como en el local.

2.- Instrumentos económicos: Los instrumentos de naturaleza económica son diversos y cada uno de ellos tiene un objetivo específico. Encontramos los impuestos ambientales, las subvenciones, los sistemas de bonificación, entre otros.

3.- Campañas de educación ambiental: Se ha considerado que la educación ambiental es un *instrumento de gestión clave*, siendo incluida por

---

<sup>11</sup> GONZALEZ GONZALEZ, M. J.: "La ciudad sostenible. Planificación y teoría de sistemas", Boletín de la A.G.E. N° 33, 2002, pp. 93-102.



ejemplo en los Programas de incentivo y subvenciones del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>12</sup>

#### **IV.- Nuestro abordaje**

Como bien lo ha dicho Beaumont Roveda en los últimos años, como consecuencia del avance de la conciencia ambiental en la Argentina, surgieron como elementos dinamizantes de la gestión ambiental los siguientes:

- la inclusión del tema ambiental en la Constitución;
- el desarrollo de alguna normativa sectorial;
- la conformación de instancias destinadas a la federalizar el tratamiento del tema con las provincias, tales como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).<sup>13</sup>

En los artículos que siguen los autores han intentado describir y ofrecer un panorama acerca de algunos de estos instrumentos de política pública ambiental teniendo especialmente en cuenta su actualidad en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

En este contexto, el trabajo de TABORDA ofrece al lector un panorama acerca de la evolución de la recepción del derecho al ambiente en la legislación argentina y de las características de las normas de presupuestos mínimos; para tratar en particular sobre el contenido de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

Relevado el panorama general de la situación, el autor aborda el objetivo principal de su estudio que es el análisis del andamiaje legal que permite el

---

<sup>12</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: "Hacia un desarrollo sostenible y equitativo".

<sup>13</sup> BEAUMONT ROVEDA, E.: *"Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina"*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 81, CEPAL, United Nations Publications, 2004.

desarrollo de las políticas públicas relacionadas con la gestión de los residuos sólidos urbanos en la Provincia de Buenos Aires.

A su vez, el artículo de DE BARRENECHEA ha analizado desde la perspectiva jurídica las características y el contenido de las normas de presupuestos mínimos ambientales sancionados por el Congreso Nacional a partir del año 2002; los que se han definido como *“toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental...”* *“... debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”* (Art. 3, Ley 25.675).

La autora no sólo profundiza en la descripción de las relaciones que se establecen entre estas normas y la llamada legislación local, sino que también efectúa una detallada descripción de los objetivos de las seis leyes de presupuestos mínimos que se han sancionado hasta la fecha.

El artículo de CASTAGNOLA aborda la inclusión de instrumentos económicos de gestión ambiental en la normativa nacional y en la de la provincia de Buenos Aires, sistematizando las principales normas jurídicas aplicables a la materia. A su vez, realiza una pequeña descripción de los instrumentos más difundidos en la actualidad.

Por último, el trabajo de TORRES profundiza acerca de una clase de dichos instrumentos: los seguros ambientales. La autora efectúa un detallado estudio de las normas legales recientemente sancionadas por la autoridad de aplicación en materia ambiental a nivel nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación quien junto al Ministerio de Economía ha intentado dar aplicabilidad a estos instrumentos.



## **V.- Bibliografía**

BEAUMONT ROVEDA, E.: *“Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina”*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 81, CEPAL, United Nations Publications, 2004.

BRUNET ESTARELLAS, P., ALMEIDA GARCIA, F. y COLL LÓPEZ, M.: *“Agenda 21: Subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”*, Boletín de la A.G.E. N.º 39 - 2005, pp. 423-446.

CHOUCRI, N.: *“Mapping Sustainability”*, Global System for sustainable development; M.I.T. Press, 2003.

GARCIA, R.: *Sistemas complejos*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2006

GONZALEZ GONZALEZ, M. J.: *“La ciudad sostenible. Planificación y teoría de sistemas”*, Boletín de la A.G.E. N° 33, 2002, pp. 93-102.

VALLS, Mario: *Derecho Ambiental*, 5ta Edición, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997.

WALSH, J.: *“La Ley 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios: Una pieza nueva en el tablero de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental”*, ADLA LXIV-E, p.6565.

ZEBALLOS DE CISTO, M. C. y LIBSTER, M.: *Régimen jurídico de los residuos en Argentina*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004.