

Institucionalidad Ambiental en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)

Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación

Fernando Isuani

fisvani@ungs.edu.ar

Instituto del Conurbano
Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Trabajo preparado para el VII Congreso Argentino de Administración Pública “Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad”. Mendoza, Setiembre 2013

I- Introducción

Se puede señalar que la institucionalidad específicamente ambiental en la provincia de Buenos Aires(PBA) comenzó a desarrollarse en la década de los 70. Hasta entonces ya se disponía de un conjunto de normas y organismos dedicados a la conservación, protección y regulación del uso de recursos naturales, pero es a mediados de esa década cuando la provincia comienza a transitar un proceso para crear una institucionalidad ambiental, procurando primero coordinar y luego proponer, una política para todo su territorio.

En este proceso se distinguen dos fases: La primera(1975-1991), incluye los primeros intentos por coordinar acciones en materia ambiental a través del Sistema Provincial para la Preservación del Medio Ambiente (SPPMA), creado en 1975, hacia finales del gobierno de Victorio Calabró. Esta experiencia fue clausurada durante la dictadura militar iniciada en el país en 1976. En esta fase, se destaca además la creación en 1977 de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), organismo interjurisdiccional que incidirá profundamente en la provincia hasta nuestros días. Luego, con el retorno de la democracia en 1983, y durante los dos primeros gobiernos de la época (Armendáriz y Cafiero), no se produjeron cambios significativos en el campo ambiental, más allá del intento por avanzar en una articulación interjurisdiccional -que lo involucraba- a nivel de la región metropolitana: la creación del Área Metropolitana de Buenos Aires(AMBA), en 1984. Fue recién a finales del gobierno de Cafiero, en 1989, que se produce un nuevo intento de coordinación estrictamente ambiental, esta vez, mediante la creación de la Comisión Interministerial para la Política Ambiental (CIPA) en el ámbito de la Secretaria de Gobierno.

La segunda fase comienza en 1991 y se extiende hasta nuestros días. En ella, se producen los hitos institucionales más relevantes: por un lado, se sanciona el conjunto de normas más importantes en materia ambiental, incluida la primera Ley del ambiente, y la cuestión ambiental alcanza estatus constitucional con la reforma de la Constitución provincial en 1994. Por otra parte, se observa el surgimiento de organismos específicos para atender la temática: la Dirección de Medio Ambiente en el ámbito del Ministerio de Salud en 1991; luego, en 1993, el Instituto Provincial del Ambiente (IPA); la Secretaría de Política Ambiental (SPA) en 1993 y el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable(OPDS) en 2007.

Este trabajo constituye un avance de uno más amplio sobre política ambiental en la provincia de Buenos Aires. Nos proponemos aquí presentar primeros resultados sobre el proceso de surgimiento y desarrollo de la institucionalidad ambiental de la provincia de Buenos Aires, identificando la variedad de actores, procesos e instituciones que han contribuido a moldear su trayectoria.

II- Algunas consideraciones en torno a la coherencia, coordinación e integralidad en políticas públicas

La posibilidad de contar con políticas públicas que permitan mejorar los niveles de desarrollo y equidad social, encuentra un límite en los niveles de coherencia, coordinación e integralidad que logren alcanzar. Estos principios, claros desafíos para la gestión pública y el desempeño estatal, actúan como condición necesaria para producir cambios y promover innovaciones intertemporalmente sustentables (Acuña, 2010) en un determinado campo de política¹.

El principio de coherencia remite a la intención de que varias políticas públicas logren convergencia hacia mismos objetivos: el desarrollo económico y social, la equidad, la democratización, entre otros. Así, para la OCDE, la coherencia supone el trabajo conjunto entre diferentes políticas de manera que, buscando sinergias y complementariedades entre ellas, sean capaces de alcanzar objetivos comunes y compartidos y generar resultados más potentes (OCDE, 2012)

En esta idea de coherencia horizontal, se destaca la importancia de contar con objetivos estratégicos en torno a los cuales orientar las diversas intervenciones, promoviendo un claro involucramiento de la sociedad civil a los efectos de fortalecer y sostener los compromisos estratégicos asumidos y monitorear el cumplimiento de los mismos².

Por su parte, Peters (2003) toma la idea de coherencia señalando que además de la definición de prioridad comunes para la sociedad y la búsqueda de objetivos articulados, resulta necesaria que la consistencia entre éstos. Señala también que redes y mercados, en tanto formas alternativa de gobernanza, a menudo no son particularmente adecuados para generar coherencia, especialmente cuando se trata de generarla a través de un gran abanico de áreas de política. Aquí, el autor asigna un lugar central al gobierno (particularmente a sus niveles más altos) a la hora de crear esa coherencia, dado que es, o se supone que es, el encargado de generar una visión amplia de los problemas y lograr el equilibrio de intereses.

¹ Seguimos lo planteado por May (2006), para quien un campos o dominios de política son áreas de política más o menos establecidas que da sentido a problemas comunes. En este trabajo asumimos que existe un conjunto de actores, procesos e instituciones que pueden ser incluidos dentro de un denominado campo ambiental.

² Con ese propósito, la OCDE promueve una serie de pasos que resultan necesarios para alcanzar niveles de coherencia. Así destaca la necesidad de a- **establecer y priorizar objetivos**, involucrando y promoviendo la colaboración con la sociedad civil de manera de crear conciencia y obtener apoyo en el largo plazo, haciendo compromisos públicos en torno a estrategias aprobadas en el más alto nivel político y publicando claramente agendas de acción prioritarias y con plazos concretos; b- **establecer mecanismos de coordinación de políticas**, creando mecanismos formales de coordinación a niveles suficientemente altos de gobierno, que permitan asegurar que los mandatos y las responsabilidades son claras y la plena participación de los ministerios y c- **establecer sistemas eficaces de seguimiento de las acciones**, aprovechando la experiencia de la sociedad civil e informando de manera transparente al parlamento y al público en general sobre el progreso de la política. (OCDE, 2008)

Señala que aunque con frecuencia los gobiernos se muestran imperfectos al intentar crear esa coherencia, es la única alternativa real para intentarlo.

En esa línea, Martínez Nogueira indica que la coherencia es el resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles o ámbitos y que “remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello”(2010:19). Este principio, señala el autor, se relaciona con los objetivos buscados y la capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente excluyentes.

Bajo esta concepción vertical de coherencia, se asume que la existencia de un abordaje estratégico sobre los objetivos de política, los modos de intervención y los medios para materializarlos, constituyen las condiciones para tomar decisiones articuladas y consistentes y permitir que los esfuerzos realizados se sostengan y potencien su impacto.

Pero el grado de coherencia que se logre en un determinado campo de política pública estará condicionado, por un lado, por la cantidad de cuestiones presentes en el mismo y, por el otro, por la variedad de intereses en torno a esas cuestiones (May et al, 2005). A ello, podríamos agregar la existencia de una serie de condicionantes externos al campo de política, y con clara capacidad para afectar también los niveles de coherencia: cambios de régimen, en los proyectos políticos que acceden al gobierno y en las agendas que promuevan. Asimismo, modificaciones en las condiciones económicas y el impacto de los procesos de difusión internacional de ideas, entre otros.

En el desafío de lograr una interrelación entre las diversas cuestiones que integran un determinado campo de política³, es que cobra relevancia la idea de integralidad. Esa diversidad, generalmente abordada de manera fragmentada, requiere desarrollar de un abordaje comprensivo que permita incorporar la multidimensionalidad y complejidad de los problemas sociales contemporáneos⁴.

La integralidad se liga a lo planteado por Bardach (1999) cuando destaca la idea de colaboración centrada en concepto. Ésta, señala, cobra relevancia cuando se tiene la convicción de que los problemas y las soluciones, en un determinado campo de política, no están siendo conceptualizados de una manera fructífera, por lo que las competencias y los programas de los organismos existentes son menos eficaces de lo que podrían ser o son francamente contraproducentes presentando una "fragmentación" inapropiada. Ello exige un enfoque más "sistémico" o "integral" para abordarlos.

³ Por ejemplo, en el caso del campo ambiental conviven allí, entre otras, las siguientes cuestiones: residuos, contaminación industrial, preservación de la flora y la fauna, recursos hídricos, minera, energías alternativas.

⁴ Tomando en cuenta lo señalado por Martínez Nogueira (2007), la integralidad puede darse en diversos planos: el de la información, el interorganizacional, el programático y el operacional.

La perspectiva sectorial pone serios límites a la capacidad de respuesta estatal cuando se trata de enfrentar problemas que involucran a diversos planos de la vida social (económicos, tecnológicos, legales, culturales, políticos, entre otros), a poblaciones distintas, áreas geográficas diferentes o diversos niveles de gobierno. Así, en la actualidad, la memoria de un esquema institucional sectorializado solo dispone de viejas soluciones frente a nuevos problemas. Ello instala el desafío de procurar abordajes holísticos que permitan modos innovadores de pensar los problemas y de intervenir sobre ellos.

A la integralidad en el plano estratégico, le corresponde la coordinación en el plano operativo (Martínez Nogueira, 2007). En efecto, en tanto proceso político y técnico y de carácter tanto analítico como instrumental, la coordinación es condición para lograr la integralidad y, finalmente, materializar la coherencia en un determinado campo de políticas. En ese sentido, señalan Licha y Molina (2006) la coordinación puede ser concebida como un proceso que permite que las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos

La coordinación no resulta una tarea espontánea ni natural en el Estado, debido a que esta práctica puede causar incomodidades en entes que compiten real o potencialmente en lo que se refiere a presupuesto, políticas, crédito político u otros recursos. Como señala Serrano (2006), la coordinación se ve afectada por una serie de hechos: los organismos públicos buscan preservar sus niveles de autonomía e independencia; las rutinas y los procedimientos de organizaciones diferentes resultan difíciles de sincronizar; la existencia de objetivos diferentes en los distintos organismos involucrados y los diversos grupos de la población tiene expectativas diferentes y presionan distinto sobre esos organismos.

Además de los aspectos subjetivos (interés, voluntad política, etc.), la coordinación también requiere de condiciones objetivas, es decir, un mínimo de estructuras e instrumentos para ser efectiva (Bardach, 1998). En realidad existe una amplia variedad de formas de coordinación, y todas ellas requieren recursos, habilidades logísticas y experiencia y habilidad para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción.

Luego de la presentación de estos conceptos centrales involucrados en nuestro trabajo, pasamos a la descripción del proceso de institucionalización del campo ambiental en la provincia de Buenos Aires, procurando establecer sus principales notas características.

III- El campo ambiental en la provincia de Buenos Aires: Antecedentes

En la provincia de Buenos Aires (PBA), la intervención estatal en materia en el campo ambiental presenta antecedentes institucionales, en cuanto al uso y la regulación de recursos naturales, desde finales del siglo XIX.

Siguiendo a Pereyra (2011), vemos que en 1867 se dio comienzo a las obras de provisión de agua en la provincia a cargo de la Comisión de Obras de Salubridad, antecesora de Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Dichas obras se inauguraron en 1869, bajo el impulso de la modernización y la necesidad de mejoramiento de las condiciones de sanidad e higiene de la población. Es recién en 1913 que se crea la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias, antecedentes de Obras Sanitarias de Buenos Aires(OSBA) -empresa estatal creada en la segunda mitad del siglo XX-.

Respecto a la regulación de los usos del agua, señala la autora, la sanción del Código Rural de la Provincia en 1865 previó algunas disposiciones, particularmente a partir de la prohibición de realizar obras en los ríos y arroyos interiores que impidieran el libre curso de las aguas. Sin embargo, fue con la sanción del Código Civil, en 1869, que se alcanzó un desarrollo más completo en la materia, al punto que a partir del mismo los ordenamientos posteriores se remitieron invariablemente a sus prescripciones.

Por otro lado, destaca que en el territorio bonaerense ha existido una histórica preocupación por el carácter cíclico de sequías e inundaciones-, en atención de su perfil productivo y las particularidades de su sistema hídrico. Así, en 1896 se creó la Dirección de Desagües de la Provincia -antecedente de la hoy histórica Dirección de Hidráulica-, destinada a intervenir en la regulación de las consecuencias tanto del régimen de lluvias –intenso pero desigual– como del régimen hídrico dominante –escasas o nulas pendientes.

Desde entonces, las competencias sobre estas cuestiones del campo ambiental han estado a cargo del Ministerio de Obras Públicas(MOP), siendo éste el responsable del mantenimiento y la explotación de las obras hidráulicas; la prestación del servicio de agua potable y saneamiento; el saneamiento hídrico; la formulación de la política provincial referente a los recursos hídricos y la planificación, programación y el control de la utilización de dichos recursos. Luego, hacia mediados del siglo XX, el MOP asumirá, además, la responsabilidad de la política energética (su generación, distribución, comercialización y fiscalización, incluidos los hidrocarburos) y, hasta mediados de los 80, la autoridad minera en la provincia.⁵

Hay que señalar que parte de las competencias vinculadas con el tema hídrico han sido compartidas con el Ministerio de Asuntos Agrarios(MAA), específicamente en lo referente a la defensa de los cursos de agua y la afectación de los mismos con relación a su uso en las

⁵ Las competencias en materia de minería recayeron luego sobre el Ministerio de Producción y el Ministerio de Asuntos Agrarios alternadamente.

actividades productivas, como así también en la adopción de las medidas tendientes a la prevención de inundaciones.

Asimismo, en 1952 la provincia estableció la declaración de zonas de reserva o parques destinados a la preservación integral de la fauna silvestre en su medio natural⁶. Desde entonces el MAA también tendrá competencias vinculadas con la creación y mantenimiento de parques provinciales, reservas faunísticas o ecológicas y áreas naturales protegidas; la conservación, recuperación y aprovechamiento integral de los bosques y el aumento del patrimonio forestal y el asegurar una racional explotación del recurso.

Por su parte, la provincia presenta antecedentes en materia de protección de las fuentes de provisión, cursos y cuerpos receptores de agua y de la atmósfera, desde finales de los años 50⁷. En este caso, le fueron asignadas competencias al Ministerio de Salud (MS), organismo que hasta el año 2004 tuvo a su cargo la fiscalización del cumplimiento de las normas que hacen a la salud y a la prevención de enfermedades por parte de los establecimientos industriales y comerciales, como así también de viviendas particulares. Asimismo, en materia de emisión de efluentes líquidos y/o gaseosos y residuos sólidos y/o semisólidos, y en el registro de fuentes de emisión y descarga de contaminantes.

Aunque de manera muy general, todos los antecedentes señalados ayudan a comprender que en la provincia desde hace más de un siglo existe una diversidad de organismos y una batería de normas sectoriales que han venido tratando de manera inconexa un conjunto diverso de cuestiones que hacen al campo ambiental. Estos organismos y esas normas, ha dado lugar a la creación de tradiciones burocrática, cuya institucionalización han dotado al campo ambiental de un carácter altamente fragmentado y sectorializado⁸. Tal como lo hemos reflejado en otros trabajos (Isuani, 2011), estas tradiciones comportan un serio desafío a los intentos por avanzar mayores niveles de coherencia, integralidad y coordinación.

Es recién a partir de 1975 que la PBA comienza a transitar un camino que, con vaivenes e inconsistencias y momentos de mayor y menor intensidad, la llevaron a desarrollar una institucionalidad específicamente ambiental. La sección siguiente, describe las distintas fases de ese desarrollo y nos muestra la trayectoria recorrida hasta nuestros días.

⁶ Mediante la ley 5786/52

⁷ Ley 5965/58

⁸ Así, por ejemplo, en relación con el recurso hídrico Pochat señala que históricamente “se presentó una división nítida entre organismos *sanitarios* dedicados a la presentación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y organismos *hidráulicos*, dedicados a la construcción de obras, la medición hidrológica, la protección de inundaciones, etc.”(2005:17)

IV- Hacia una institucionalidad ambiental

a- Los primeros pasos (1975-1991)

La atención por los problemas ambientales que se instaló internacionalmente en la década de 1970 encontró una rápida acogida en la Argentina. Si bien la preocupación por la protección de los recursos naturales tenía antecedentes en el país⁹, los primeros pasos en el desarrollo de la institucionalidad ambiental fueron dados en el tercer gobierno de Juan Domingo Perón, cuando en 1973 éste crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano -SRNAH- (Gutiérrez e Isuani, 2013).

La PBA no estuvo ajena a ese movimiento internacional y, contemporáneo con esa innovación a nivel nacional, en 1975 la PBA crea el Sistema Provincial para la Preservación del Medio Ambiente (SPPMA)¹⁰, primer intento por dotar al campo ambiental provincial de mayores niveles de coordinación, integración y coherencia.

Con dependencia directa del Gobernador, el SPPMA tendrá como objetivo: "... mejorar, mantener y preservar las condiciones del medio ambiente, indispensables para asegurar la salud y el bienestar del individuo y de la comunidad"¹¹. Además, se establece que serán parte del SPPMA un representante del Poder Ejecutivo y uno de cada Ministerio de la provincia. Asimismo, con representantes de las reparticiones provinciales que realicen tareas o acciones relativas al tratamiento de los problemas que afecten al medio ambiente, se integrará su Consejo Asesor.

Pensado básicamente como órgano de coordinación de los demás componentes del campo ambiental, al SPPMA se le asignaron las siguientes funciones:

- a) Proponer al Poder Ejecutivo las bases generales que fundamenten la política relativa a la preservación del Medio Ambiente.
- b) Intervenir en su materia, como asesor del Poder Ejecutivo, en el estudio de los planes de desarrollo de la Provincia.
- c) Promover y/o coordinar las acciones de los organismos intervinientes y de las Municipalidades en lo que hace a diagnóstico, evaluación, investigación aplicada, control, fiscalización y educación de la materia.
- d) Promover la creación de un Centro de Investigaciones sobre contaminación ambiental aprovechando la capacidad instalada de la Provincia.
- e) Proponer al Poder Ejecutivo los proyectos de normas relacionados con el tema de su competencia.

⁹ Por ejemplo, la normativa sobre el sistema de parques nacionales comienza a principios del siglo XX. Al respecto, consultar <http://www.patrimoniounatural.com/HTML/provincias/misiones/iguazu/legislacion.asp> - Última visita: 30/4/2013.

¹⁰ Mediante ley 8572/75

¹¹ Art 2 Ley 8572/75

- f) Mantener relaciones y promover acuerdos o convenios con organismos, reparticiones e instituciones nacionales, provinciales, municipales, internacionales, públicas o privadas que le sean de interés para el logro de sus objetivos.

Tal como reaccionó la dictadura a nivel nacional frente a la SRNAH, en 1979 el gobierno *de facto* de la provincia disolvió el SPPMA. El gobernador de entonces, Ibérico Saint Jean, simplemente derogó el decreto que lo había creado¹², y así terminó con este primer intento por coordinar algunos aspectos al interior del campo ambiental de entonces¹³.

Para esa época, se había producido una innovación que ha marcado fuertemente la agenda ambiental de la provincia hasta nuestros días y vino a fragmentar aún más el campo ambiental provincial. A mediados de los '70, los desechos de la CBA y el Conurbano Bonaerense se incineraban, deteriorando la calidad del aire. Para resolver esta cuestión se prohibió la incineración y, mediante el Decreto Ley 9111/77 se creó el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE), que tenía por función la gestión de todos los residuos de la Capital y de los municipios del Conurbano con los que estableciera convenios (Sarlingo, 2004).

Presentado como una alternativa integral a la contaminación, la congestión, la concentración urbana, el CEAMSE fue propulsado por el entonces intendente de la Ciudad de Buenos Aires (CBA), Osvaldo Cacciatore. Desde entonces, la CBA y diecinueve municipios que conformaban en aquel entonces el Gran Buenos Aires, pasaron a recolectar y trasladar los residuos generados en su jurisdicción a los rellenos sanitarios ubicados todos en el conurbano de la provincia de Buenos Aires.

El CEAMSE constituyó una verdadera innovación en el aparato político-institucional al constituir una instancia de articulación metropolitana en materia de residuos sólidos urbanos. De todas formas, no puede dejar de mencionarse que la puesta en marcha del CEAMSE representó, para los municipios, una medida autoritaria que los obligó a destinar un porcentaje muy alto de su presupuesto, que para algunos llegó a alcanzar el 40%, a la recolección y a la disposición final de sus residuos (Carré, y Fernández, 2013)

- **El retorno a la democracia: invariancia e intentos pro-coordinación**

Con el retorno a la democracia en 1983, queda atrás una de las etapas más oscuras de la historia nacional, iniciándose un proceso marcado por la necesidad de consolidar el sistema democrático y revertir el conjunto de secuelas económicas y sociales que dejó la dictadura. Sin dudas, ello marco fuertemente la agenda de ese momento.

¹² Lo hizo mediante la Ley 9351 de 1979

¹³ Básicamente se trata de diversas áreas de los Ministerios de Salud, de Obras Públicas, de Economía y de Educación.

El primer gobierno posdictadura es asumido por Alejandro Armendáriz (1983-1987) y durante el mismo, no se verifican hechos normativos ni burocráticos significativos en el campo ambiental. De hecho, si se analiza la Ley de Ministerios impulsada por Armendáriz al inicio de su mandato¹⁴, puede observarse que la distribución de competencia para atender las cuestiones que integran el campo ambiental siguió con una impronta marcadamente sectorial y los mismos protagonistas principales: los ministerios de Obras Públicas, Asuntos Agrarios y Salud, y el CEAMSE.

Sin embargo, y más allá de seguir con esta inercia, el gobierno de Armendáriz produce un nuevo impulso pro-coordinación sobre la región metropolitana de Buenos Aires. Así, en 1984 la PBA firma un acuerdo con la CBA, -que luego sería acompañado por el Gobierno Nacional-, a los efectos de llevar a cabo acciones mancomunadas tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), territorio integrado por CBA y de los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.¹⁵

De este modo, se pretendió avanzar con un esquema que permitiera un trabajo coordinado entre las tres jurisdicciones y un tratamiento integral de los problemas que presentaba el AMBA, entre ellos el ambiental (Roulet, 2013).

Ciertamente, la misión del AMBA era llevar adelante un proceso de coordinación de la planificación e implementación del desarrollo social, económico y ambiental de la región metropolitana de Buenos Aires, para lo cual se le otorgaban entre otras, las siguientes funciones¹⁶: -Recopilar, procesar y actualizar la información atinente a hechos, relaciones y tendencias de la región metropolitana, abarcando con enfoque sistémico, temas tales como: medio natural, población, actividades socioeconómicas, uso, ocupación y subdivisión del suelo, transporte, infraestructura de servicios y legislación vigente, entre otros; -Elaborar estudios sobre: aptitud de ecosistema, requerimientos de la población, comportamiento y dinámica de las actividades productivas y de servicio, régimen de tenencia, ocupación y uso del suelo, capacidad del soporte infraestructural del transporte, las comunicaciones y los restantes flujos de materia, energía e información y organización del marco institucional – administrativo; - Coordinar el planeamiento del AMBA con los organismos competentes de cada jurisdicción incluida en el acuerdo y definir acciones prioritarias a ejecutar en la misma y -Coordinar la labor de los entes a cargo de la ejecución de todo tipo de proyectos y obras que por su carácter intersectorial e interjurisdiccional sean de nivel e influencia metropolitanos

¹⁴ Ley 10.132/84

¹⁵ Sin dudas, este acuerdo se vio favorecido porque en ese momento, tanto el gobierno nacional, como el de la CBA y el de la PBA estaban en manos de un mismo partido político, la Unión Cívica Radical (UCR).

¹⁶ Al respecto, ver Ley 10784/84

Para la gestión de este acuerdo, se creó un Órgano Ejecutivo de carácter permanente y un Comité Coordinador Político integrado por el Subsecretario de Asuntos Institucionales de la Nación; el Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Secretario de Gobierno de la CBA.

Si bien existen algunas menciones que destacan acciones llevadas adelante en el marco de este acuerdo¹⁷, esta experiencia comenzó a languidecer cuando asumió Antonio Cafiero como gobernador de la provincial (1987-1991)¹⁸.

Es interesante señalar, que durante la gestión de Cafiero se mantuvo la misma estructura ministerial planteada en el gobierno de Armendáriz, como así también, el mismo esquema sectorial de competencias ambientales.

Si bien la mayor parte de esta gestión no registra cambios significativos en materia de la institucionalidad ambiental, será sobre el final de la misma que se produce un nuevo intento por constituir un espacio para la coordinación del campo ambiental de la provincia: en 1989 se crea la Comisión Interministerial de Política Ambiental (CIPA).

En efecto, dentro del ámbito de la Asesoría General de la Gobernación, la CIPA constituyó un intento por articular e integrar algunas acciones ambientales. Durante su existencia (hasta 1991), organizó una serie de reuniones en la que se convocaba a funcionarios de los distintos ministerios con el propósito de discutir e intercambiar información acerca de los recursos y de las modalidades de intervención sobre la problemática ambiental.

“Para decidir a quién invitar a las reuniones, íbamos mirando el organigrama y decíamos bueno..., del Ministerio de Economía habría que invitar a tal o cual funcionario, del Ministerio de Gobierno, lo mismo, y así... Nunca vino un ministro, pero si segundas líneas. En verdad, cada uno seguía manteniendo su quintita, pero venían a las reuniones porque el Asesor de gobierno tenía peso político y sus dictámenes podían afectar los contratos de cualquier ministerio (...)Uno de los temas que fue objeto de mayor tratamiento fue el industrial: se planificaban acciones pero finalmente, cada uno hacia lo que quería”(Entrevista ex funcionaria provincial. 4/11/12)

Como señala Sarlingo (2004), esta comisión fue una experiencia de puesta en marcha de una gestión más abarcadora, un intento por superar la fragmentación que dominaba el aparato

¹⁷ Entre ellas, la puesta en marcha de acciones sobre la cuenca del río Reconquista, orientadas a resolver los problemas de las inundaciones provocadas en 1985. Sobre este tema, se avanzó en la realización de diagnósticos y la elaboración de un estudio del régimen hídrico de las cuencas involucradas.

¹⁸ Declaraciones de Elva Roulet. Disponible en <http://www.ucr.org.ar/notas/la-ucr-en-los-medios/efectos-de-la-falta-de-planificacion-y-coordinacion-interjurisdiccional-por-elva-roulet>. Última visita 20-7-13

del Estado y que hacía que, por ejemplo, lo económico o lo fiscal se concibieran como un ámbito separado de las problemáticas ambientales.

Un dato interesante es que la CIPA aportó el representante provincial ante el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), organismo creado en 1990. Esto implicaba que de alguna manera, la CIPA era en ese momento el espacio institucional legitimado por la provincia como cabeza de la problemática ambiental¹⁹.

Si bien no se constituyó en una estructura permanente dentro del organigrama del Estado, la CIPA fue un espacio de socialización de la información, de coordinación de tareas y de intento de planificar mecanismos de gestión con pretensiones de largo plazo. Pero finalmente, sin disponer de recursos presupuestarios que la dotara de capacidad de intervención o que le sirvieran para generar incentivos pro-coordinación, la CIPA fue una breve experiencia que terminó con el cambio de gobierno en 1991 y sin haber logrado alterar la dinámica de funcionamiento del campo ambiental.

b- Hacia la consolidación de la institucionalidad ambiental(1991-20011)

Con el inicio del gobierno de Eduardo Duhalde(1991-1999), se inicia en la PBA una etapa que puede ser considerada como la de mayor producción institucional en materia ambiental. Por un lado, el mismo año en el que asume Duhalde, se crea la primera Dirección Provincial de Medio Ambiente²⁰ dependiente de la Subsecretaría de Infancia, Familia y Medioambiente, del Ministerio de Salud. En esta Dirección se nuclearon algunos de los profesionales que habían formado parte de la CIPA.

“Ahora en la Dirección hicimos como una continuidad de lo que veníamos trabajando desde la CIPA. Trajimos a un funcionario de OSBA para que se integrara al equipo y junto a otros profesionales formamos una verdadera *Task Force*. En verdad, teníamos la ambición de elaborar una política integral en serio(...) pero eso implicó que, por ejemplo, la relación con la empresa de agua y saneamiento(OSBA) comenzara a resentirse porque nosotros empezamos a meternos en los temas de efluentes líquidos, entonces la gente de OSBA decía: eh., no se metan en mi territorio” (Entrevista ex funcionaria provincial, 4/11/12)

Esta Dirección, abordando principalmente tareas de fiscalización y control de la contaminación industrial, “consiguió legitimar fuertemente su accionar a principios de los

¹⁹ La representante provincial ante el COFEMA fue la Dra. Cristina Maiztegui, una las impulsoras de la creación de la CIPA.

²⁰ Esta Dirección asumió a su cargo lo normado por Ley 5965/58 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera, junto con la 7229/66 que establece las condiciones para la habilitación de industrias y la ley 10699/88 sobre agroquímicos.

'90, apoyados en concepciones higienistas y con una práctica de control posibilitada por el Decreto Ley 8841/78, que la autorizaba a la fiscalización, aplicación de sanciones y posterior cobro de multas de manera directa (Sarlingo, 2004).

“Armamos un área específica para industria, una de control y una de evaluación ambiental. Aquí hacíamos algunas cositas de recursos naturales, a pesar de no tener competencias sobre ello, armamos un área de impacto ambiental y como no había normativa al respecto, inventamos una resolución que se aprobó en el ministerio. Sobre este tema no había ningún decreto o ley” (Entrevista ex funcionaria provincial, 4/11/12)

- **El Instituto Provincial de Medio Ambiente(1993-1995)**

Mientras la Dirección Provincial de Medio Ambiente se mantenía vigente, en noviembre de la Legislatura provincial sancionó la ley 11469 creando el Instituto Provincial de Medio Ambiente (IPMA)²¹.

Tres motivos parecen converger y contribuir a explicar tal creación: por un lado, cumplir con el asumido por la Provincia en el Pacto Federal Ambiental suscripto con fecha 5 de Julio de 1993 con la Nación y el resto de los Estados Provinciales, en el que establece en su art. II el compromiso de promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de la políticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Por otro lado, el interés de aprovechar los fondos internacionales en manos del gobierno nacional destinados a fortalecer el marco legal y la estructura organizacional de las agencias ambientales nacionales y provinciales²². En tal sentido, podríamos arriesgar la idea por la cual la provincia habría seguido la misma estrategia que nación cuando ésta, como señalan Gutiérrez e Isuani(2013), crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH), respondiendo entre otras cosas (aunque según algunos autores, de modo más decisivo) a las expectativas de obtener préstamos multilaterales y fondos de cooperación internacional²³. De hecho, tomando en cuenta las funciones que le fueron asignadas al

²¹ Dirigido por un Directorio a cargo del Secretario de Gobierno, el IPMA incorpora un Órgano asesoramiento y consulta permanente: Consejo Ecológica Provincial. Este Consejo se integraría con un representante de cada ministerio provincial, la Dirección General de Escuelas y Cultura, un representante de cada cámara legislativa del parlamento y de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) Luego, el Dto. 2589/94 incluirá en él a un representante del CEAMSE y otro de la Universidad Nacional de La Plata.

²² (ver <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=AR0065> – última visita 24 abril 2013).

²³ De hecho, la SRNAH recibió un préstamo del BID por 30 millones de dólares para ejecutar el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PRODIA).

IPMA²⁴, éste parece conformar un organismo dedicado a la administración de fondos para temas ambientales antes que el encargado de proponer, ejecutar y controlar la política ambiental provincial.

En tercer lugar, y en función de algunos testimonios, podría indicarse que otro impulso provino del interés por ampliar las oportunidades para desplegar el juego político de los diversos grupos del gobierno provincial.

“lo que pasaba era que se buscaban áreas nuevas por las que se podía avanzar para hacer política...cuando uno está cerca del poder, no es sólo el tema o las ideas, son otras cosas... Mércuri juntó varias bandas y a todas les prometió algo, pero cuando llegó, todas esas bandas no sabían mucho que hacer en el Instituto ni con el medio ambiente, se acuchillaban entre ellos, y tuvieron que copiar todo lo que la gestión anterior estaba armando (...). Las internas del Instituto impidieron hacer algo”²⁵.

“El Instituto del Medioambiente era un conglomerado de políticos de distintas vertientes, o sea, un acuerdo político. Eso lamentablemente es muy común en política, lo cual es bastante nefasto en muchos aspectos. Pero bueno, ésa fue la realidad del Instituto del Medioambiente. Era un directorio que no tenía presidente, tenía una injerencia muy fuerte de la Secretaría General de la Gobernación y cada uno abarcaba un aspecto distinto. O sea, no había una unidad de criterio, no era un Instituto donde pudiéramos hablar de un presidente o un vicepresidente o un equipo sino que era un conglomerado de gente que prácticamente, en toda su existencia, habilitó 7 u 8 industrias, hizo 7 u 8 evaluaciones de impacto ambiental. Nada más”(Entrevista ex funcionario provincial, 4/11/12)

²⁴Ellas son: Proponer la suscripción de convenios, contratos u otros instrumentos legales con Organismos Municipales, Provinciales, Nacionales e Internacionales, personas o entidades públicas o privadas, a los efectos del cumplimiento de los fines especificados en la presente ley, con los recaudos que sobre el particular exige la legislación vigente.; Intervenir en la gestión y recepción de recursos financieros procedentes de Organismos Provinciales, Nacionales o Internacionales, y en su administración y asignación conforme con los programas que se establezcan; Implementar los sistemas necesarios para la fiscalización y auditoría de los fondos que se asignen a los organismos públicos o privados que desarrollen actividades vinculadas a la política ambiental de la Provincia; Participar en el proceso de negociación ante las entidades crediticias; Tomar intervención en la aprobación de los proyectos de carácter público o privado en los cuales deba fijarse la determinación del riesgo ambiental; Participar en las iniciativas legislativas emanadas del Poder Ejecutivo en materia de su competencia y propiciar las modificaciones de la legislación provincial que estime necesarias para el cumplimiento de sus funciones; Sugerir y opinar respecto de toda nueva legislación sobre producción, comercialización, empleo de técnicas, métodos y sustancias que comporten riesgo para la vida y el medio ambiente, Instrumentar, coordinar y/o participar en campañas de concientización sobre preservación y/o recuperación ambiental.

²⁵ Testimonio extractado de Sarlingo(2004:276)

Si bien el IPMA es ubicado bajo la dependencia de la Secretaría General de la Gobernación y con la responsabilidad de formular la política ambiental y la coordinación de su ejecución con otros organismos del Estado co-responsables, no fue justo en ese ámbito del Poder Ejecutivo que produjeron innovaciones o avances dentro del campo ambiental provincial.

Precisamente fue el Poder Legislativo el escenario de una intensa actividad en materia ambiental. Así, entre los años 1993 y 1995²⁶ e impulsado por la propia Legislatura provincial, se sancionaron un conjunto de normas de relevancia: la Ley 11.723/95, o Integral del Ambiente y los Recursos Naturales cuya finalidad es la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente (aguas, suelo, atmósfera, energía, flora, fauna, residuos); la Ley 11.459/93, de radicación industrial y que establece el procedimiento jurídico de Evaluación de Impacto Ambiental y la ley 11.720/95, de residuos peligrosos o también denominados “especiales”²⁷ y que regula la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales.

Señala Sarlingo que toda esta actividad legislativa se desarrollaba bajo la legitimidad del Pacto Ecológico Bonaerense(PEB)²⁸, el que pretendía ser (desde el discurso de sus promotores) un espacio de relación lo más amplio y democrático posible, un ámbito de confluencia y consenso en torno a la problemática ambiental. Esta experiencia, agrega, “merece por sí solo un análisis más detallado, (...) por el hecho de generar una gran visibilidad mediática que terminó proyectando la figura de Osvaldo Mércuri. Es importante destacar que, lo que se presentaba discursivamente como un espacio político participativo y que permitía la amplia confluencia de sectores, funcionaba internamente también como un mecanismo de acumulación de capital político del duhaldismo, que iba ocupando cada vez más espacios formales e informales al cafierismo, y disputándole palmo a palmo el aparato del Estado Provincial”(2004:274)

²⁶ Previo a ello, en 1991 se había sancionado la Ley 11.347/92, que regula la cuestión de los residuos patogénicos;

²⁷ Serían aquellos generados principalmente por la actividad industrial, aunque no únicamente.

²⁸ En los fundamentos de la Ley 11723/95 se sostiene que “la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la resolución mediante la cual se convocó a todos los sectores de la comunidad para la concertación del “Pacto Ecológico Bonaerense”. Representados por las autoridades nacionales con sede en el territorio provincial a saber: Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Sur, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de La Matanza y Universidad de Morón, instituciones de promoción científico tecnológica, organismos estatales, organizaciones profesionales, no gubernamentales y empresariales, entre otras entidades públicas y privadas, los bonaerenses participaron en un diagnóstico de situación ambiental de la Provincia y en la elaboración de una serie de pautas y propuestas, dirigidas tanto a la esfera de la administración provincial como al ámbito de los municipios. Se plasmó así la necesidad de reformular la legislación existente, incorporando nuevos principios e instrumentos idóneos para la protección integral del medio ambiente.

Según este autor, el PEB logró colocar como eje político del tema ambiental a la Cámara de Diputados de la PBA, “e implicó un proceso que culminó con la sanción de la Ley Marco de Medio Ambiente, la 11.723, pero también una dinámica de circulación de fondos provenientes de los recursos específicos que el Poder Ejecutivo provincial le transfiere a la Legislatura, (...), producción de discursos y presencia mediática referenciada a una problemática de fuerte y diversa expresión en todo el territorio bonaerense (...) y un control sobre los procesos de producción legislativa en materia ambiental que no se había dado durante la administración del Gobernador Cafiero”(2004:274).

“está claro que el gobierno de Antonio Cafiero no tenía la más pálida idea del tema ambiental. Hablando de su círculo íntimo. Antonio (Cafiero) no vio el tema ambiental como una prioridad ni le dio mucha trascendencia. Tampoco se la dio Duhalde, te voy a ser sincero. Más allá de que en el gobierno de Duhalde ocurrieron muchas cosas en temas ambientales. Tal vez casi todas las cosas que ocurrieron, ocurrieron en ese período. Pero no porque Duhalde la haya tenido clara. Es decir, no fue un dirigente que haya visto más allá. Vos fijate –si nos ponemos a analizar un poquito lo ocurrido- quien tomó las banderas del medioambiente –y no porque sea un ambientalista- fue Osvaldo Mércuri. Y mal que le pese a muchos, yo no tengo una relación ni política ni personal –lo conozco y he estado y hablado con él muchas veces- pero no tengo que defenderlo ..., me queda claro que el medioambiente no le interesa. Eso sí me queda claro. Que fue un aprovechamiento político, inteligente, de ver un tema que le preocupa a la gente y ocuparse de ese tema. Y ocuparse de la mejor forma que puede”(Entrevista ex funcionario de la PBA 16/12/10)

Sobre el IPMA, no se tiene un recuerdo especialmente significativo y en general, los testimonios coinciden en señalar que fue un fracaso: finalmente, los representantes de los diferentes ministerios nunca pudieron ponerse de acuerdo en la implementación de una política y mucho menos en la fijación de normativas.

“El IPMA tenía 5 directores, uno de cada palo(o grupo político del Partido Justicialista) que no tenían la más pálida idea –ninguno sabía de medioambiente- se pelaron entre ellos, no tomaban una decisión –salvo para cobrar, después nos enteramos cuando asumimos... De ambiente, nada. De ambiente, ninguno sabía nada. No se sabía si estaba vigente la 7.229 o si estaba vigente la 11.459. Entonces, las industrias, dos años bailando la conga. Nadie podía aplicar ni había inspecciones, nada. Caos absoluto. Así que así, después de ese estado, se creó la Secretaría de Política Ambiental, a fines del '95, para poner un poco de orden porque la verdad que era un desquicio lo que había” (Entrevista ex funcionario de la PBA 16/12/10)

- **La Secretaría de Política Ambiental(1995-2007):**

Junto con el inicio del segundo mandato de Duhalde (1995-1999), el IPMA es reemplazado por la Secretaria de Política Ambiental (SPA)²⁹. Con dependencia directa de la Gobernación recibe todas las facultades que el IPMA tenía asignadas, mas algunas adicionales que le otorgan mayor potencialidad como para contribuir a cambiar la dinámica del campo ambiental fortaleciendo, al mismo tiempo, su institucionalidad³⁰, por ejemplo, el coordinar la ejecución descentralizada de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial con otros organismos y los municipio y, asimismo, la de deslindar y coordinar las competencias de otros organismos a fin de evitar la superposición de funciones.

Además de aquellas competencias genéricas, que la posicionan mejor como referencia ambiental en la provincia, la SPA también adquiere competencias específicas en algunas de las cuestiones que podríamos indicar que integran el campo ambiental de la provincia³¹, entre ellas, la vinculadas con Educación ambiental y con los Estudios de impacto ambiental.

Asimismo, se le asignan competencias con las cuales entrar a compartir tareas con otros organismos, por ejemplo, en materia de Residuos junto al CEAMSE³² y de Control de efluentes -particularmente de carácter industrial- junto con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Este hecho no es menor ya que, aunque sin eliminar la superposición de funciones en el campo ambiental, la SPA da un paso adelante -al menos en lo normativo- hacia una mayor integralidad del campo ambiental.

²⁹ Ley 11737/95

³⁰ Ellas son: -Fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan la materia ambiental; - Coordinar la ejecución descentralizada de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial con otros organismos y los municipios de la Provincia; - Ejercer el control de gestión sobre los organismos que tengan a su cargo cualquier aspecto de la ejecución de la política ambiental fijada por esta Secretaría; - Deslindar y coordinar las competencias de otros organismos, en los que fuere pertinente, a fin de evitar la superposición de funciones; - Establecer y fiscalizar el cumplimiento de la política sobre contaminación industrial, sus efluentes y del ambiente en general; - Ejecutar las acciones conducentes a la adecuada fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo aquello que pudiese afectar el entorno ambiental; - Intervenir en la determinación del impacto ambiental; - Intervenir en la determinación de los procesos de disposición de residuos y de toda otra materia vinculada; - Ejecutar y coordinar las acciones de educación ambiental y, por último - Intervenir en el ejercicio del poder de policía ambiental, en concurrencia con las autoridades de aplicación que la legislación vigente determine y en la forma y modo que establezca la reglamentación.

³¹ Una forma de establecer el conjunto de cuestiones que integran el campo ambiental provincial es analizando las competencias directamente ambiental, o con claro impacto sobre el ambiente, que las distintas leyes de ministerios han asignado a los diversos Ministerios y Secretarías que dependen de la gobernación. Cuando se realiza ese trabajo se pueden advertir las siguientes cuestiones: Residuos, Energía, Minería, Agua y Saneamiento, prevención de Inundaciones, Obras hidráulicas, Protección de la flora y la fauna; Conservación de Áreas Naturales, Regulación de los usos del agua, Control de efluentes; Estudios de Impacto ambiental, Educación Ambiental, Planificación de políticas ambientales, Coordinación de políticas ambientales.

³² El principal aspecto sobre el cual la SPA tenía actuación fue el de residuos peligrosos, teniendo una participación acotada en materia de residuos sólidos urbanos.

No obstante, todo ello contrasta fuertemente con la débil capacidad operativa que se le asignó.

“Muy poco presupuesto. Tenía 3 millones y pico de presupuesto que venía heredado del IPMA. Nunca quisieron dar más presupuesto, porque ahí empezó la lucha política de todos los que no querían que esto funcionara así que la hicimos funcionar, prácticamente era la Armada Brancaleone... yo me llevé de mi casa el fax y lo puse en mi escritorio. Yo siempre digo que mi primer escritorio fue un cajón de manzanas de Río Negro porque realmente, no teníamos nada. Ni teníamos posibilidad de tener nada, a pesar de mi muy buena relación con el Gobernador, pero era muy difícil porque había un enfrentamiento muy duro en el gobierno y si estaba con fulano se supone que no estaba con mengano. Esas minucias políticas...”(Entrevista ex funcionario de la PBA 1/12/10)

Esta debilidad operativa, constituyó un límite al tipo de actividades que podía desarrollar en el marco de las competencias que le fueron asignadas:

“No, residuos urbanos nosotros no estábamos en condiciones... hicimos algunas cuestiones... porque vos en política tenes que priorizar lo que puedes hacer. Sin recursos, resolver el problema de los residuos sólidos urbanos, imposible. Nosotros hicimos metodologías, capacitamos municipios para mejorar el sistema y demás; pero no podíamos, por ejemplo, darles plantas de tratamiento porque no estaba en condiciones de generarlas(Entrevista ex funcionario de la PBA 1/12/10)

Una tarea importante sobre las cuales avanzó con cierta consistencia la SPA fue en relación con la sociedad civil. En este sentido, por un lado, impulso un relevamiento de las Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales (OANGs) de la provincia. Para ello, organizó el Registro Provincial de OANGs y firmó un convenio para coordinar dicho registro con dos fundaciones ambientalistas: la Fundación Biósfera y la Fundación Ecológica por una vida mejor (esta última fundada en 1993 y presidida por Osvaldo Mércuri)³³. En 1996, el registro contaba con 58 OANGs de toda la provincia; en 1997 con 99 OANGs y en 1998, último dato disponible, con 125 OANGs³⁴.

Por otro lado, promovió la participación comunitaria mediante distintas iniciativas. Una de ella fue la realización de 3 encuentro provinciales de OANGs (Olavarría, 1996; Tandil, 1997 y Villa Gesell, 1998). En cada uno de estos encuentros se realizaron talleres en los cuales las organizaciones comunitarias presentaban propuestas y planteaban demandas frente a las

³³ Al respecto, ver Secretaria de Política Ambiental, 1997

³⁴ En la actualidad, el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable, sucesor de la SPA no dispone, al menos en su página web información alguna sobre dicho registro de OANGs.

más variadas cuestiones ambientales³⁵. Se entendía que la SPA se haría eco de dichas propuestas y demandas y procuraría traducirlas en iniciativas de política pública.

Asimismo, en 1998 formulo el programa PRO-RED, destinado al fortalecimiento de una red institucional para el desarrollo de la educación ambiental “orientada a construir un modelo de organización de la sociedad civil que permita fortalecer su integración, promover su interacción solidaria y acrecentar su protagonismo para que (...) se consolide la participación colaborativa”(SPA, s/f:6). A setiembre de 1999 se había aprobado 12 proyectos, aunque no es claro que hayan sido ejecutados³⁶.

Una importante tarea desarrollada por la SPA estuvo vinculada con la reglamentación de diversas leyes regulatorias de distintos aspectos ambientales: radicación de industrias, efluentes gaseosos, residuos especiales, residuos patógenos y minería. Dicto, en este período, cerca de 30 Resoluciones entre 1996 y 1999³⁷.

Un último aspecto que vale la pena resaltar es que, si bien a partir del '95 la SPA pudo reunir un conjunto de competencias a partir de las cuales su presencia comenzó a irradiarse dentro del campo ambiental³⁸, la información disponible hasta el momento no nos ofrece evidencias en relación a que ello le haya permitido avanzar de manera nítida en la función de coordinación del resto de los organismos involucrados dentro del campo ambiental siendo ello un claro límite para poder cumplir así el rol de autoridad ambiental que le asignaron las leyes.

- **Hacia un futuro incierto**

Con la finalización del gobierno de Duhalde, se produjo un recambio en las autoridades de la SPA, y durante el breve período que duró el gobierno de Carlos Ruckauf (1999-2002) no se produjeron modificaciones que alteraran significativamente la división de competencias dentro del campo ambiental.

La única novedad en ese aspecto, pero que se orientó en el sentido inverso a fortalecer el rol de la SPA como coordinador e integrador de la política ambiental, fue el hecho de que se le asignó al Ministerio de la Producción competencias para “elaborar y ejecutar programas de desarrollo integral del Delta Bonaerense constituido por islas y cursos de aguas de

³⁵ Cada uno de esos encuentros dio lugar a la publicación de un documento de trabajo en los que se puede apreciar una síntesis de las principales cuestiones planteadas en cada taller, como así también, el listado de las OANGs participantes.

³⁶ En el primer Informe Ambiental publicado por la SPA, se menciona que “a medida que se vayan obteniendo los recursos se procederá a la ejecución de los proyectos”(1999:80)

³⁷ Al respecto, ver Secretaría de Política Ambiental (1999). Informe Ambiental. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

³⁸ Como indicamos anteriormente, algunas de esas competencias eran compartidas con otros organismos: con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Obras y Servicios públicos en los temas de control de efluentes; con el CEAMSE en materia de residuos.

jurisdicción provincial”³⁹. De este modo, no solo se deja fuera a la SPA de un tema ambientalmente significativo, sino que con ello se aumentaba los niveles de fragmentación bajando las chances de potenciar una mirada integral sobre el ambiente.

Posteriormente, con la renuncia y la salida anticipada de Ruckauf(2002), su reemplazante en el cargo, el hasta entonces vicegobernador Felipe Solá, tomó una decisión que afectaría a la SPA en su nivel jerárquico. Ésta pasó de tener rango de Secretaría de Estado -dependiente de la Gobernación- a convertirse en una Subsecretaria en el ámbito del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción⁴⁰, aunque conservando las competencias, objetivos y tareas pertenecientes a la ex - Secretaría de Política Ambiental.

Interpreta Sarlingo(2004) que esta situación se dio en un contexto signado por el recrudescimiento de la competencia interna por el control del aparato estatal provincial entre Felipe Solá y Osvaldo Mércuri. Con esa decisión, Solá recorta el poder “real” de Osvaldo Mércuri, principal impulsor y sostén de la SPA.

En este sentido resalta el modo en el que los proyectos políticos han abordado la cuestión ambiental en la provincia y considerar que hay una serie de cuestiones no escritas por “detrás” del organigrama formal del aparato del Estado provincial por la cual, “la distribución de áreas, temas y problemas responde a la dinámica de lucha de grupos políticos y facciones internas de los partidos y sectores que lo controlan. (...) Hay un “código no escrito” por el cual no hay que meterse en los temas de un sector distinto de otro, si éste no lo solicita. Y lo mismo funciona, (...) para repartirse los diferentes compartimientos del aparato del Estado según la estructura de poder devenida de la dinámica interna de las facciones partidarias que luchan por el control de cada partido que tenga posibilidades formales y reales de transformarse en gobernante”(Sarlingo, 2004:363)

Cuando Sola gana las elecciones a gobernador en 2003, revierte aquella decisión, el área ambiental recupera su estatus de Secretaría de estado⁴¹ y se le asignan nuevas competencias que le permiten seguir ampliando su presencia dentro del campo ambiental.

En efecto, se le da cabida en los temas de conservación, uso racional y recuperación del suelo, protección y preservación de la biodiversidad. De este modo, comienza a incursionar en temas que hasta ese momento tenían un tratamiento exclusivo por parte del Ministerio de Asuntos Agrarios. Por otra parte, se le adiciona una competencia central para poder ser referente en materia de ambiente: Planificar y ejecutar la política ambiental.

Un dato que altera el campo ambiental y que merece destacarse es que el Ministerio de Salud comienza a perder competencias ambientales que históricamente había tenido⁴². Esta

³⁹ Art. 20, inc. 21 Ley 12355/99

⁴⁰ Por medio del 2078/02,

⁴¹ Ley de Ministerio 13175/04

⁴² A partir del 2004 deja de tener competencias en el tema de control de efluentes.

tendencia se profundiza en 2007, año en el cual ya no quedan rastros de quien, a comienzo de la década de los 90, fuera la sede del organismo ambiental más destacado en ese momento: la Dirección Provincial de Medio Ambiente.

En el mismo sentido, el Ministerio de Asuntos Agrarios deja de tener competencias en cuanto a los recursos hídricos. De este modo, el Ministerio de Obras Públicas se consolida como único organismo en la provincia con competencias sobre el tema.

Hacia el final de este recorrido, con el inicio del primer gobierno de Daniel Scioli (en 2007), a los efectos de ejercer el rol de autoridad de aplicación en materia ambiental y de leyes que buscan la protección y uso sustentable de los recursos naturales, se crea el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS), en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y con la idea de ejercer una conducción centralizada y ejecución descentralizada de la política ambiental.

Como dato de esta etapa, vemos que la OPDS avanzó sobre competencias que en 1999 le había sido asignadas al entonces Ministerio de la Producción: la elaboración y ejecución de programas sobre el ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio provincial⁴³.

Pero con el inicio del segundo período de gobierno de Scioli, en diciembre 2011, se tejieron una serie de especulaciones en torno a la OPDS indicando que sería fusionada con el CEAMSE⁴⁴. Si bien ello no ocurrió, mediante el Decreto N° 11/11 de diciembre de 2011, la OPDS fue reubicada dentro de la estructura del gobierno siendo ubicada bajo la órbita de una recientemente creada Secretaría de Espacio Público.

Ello, que implicó mellar la jerarquía de la OPDS, permiten apreciar que a 20 años de la creación del primer organismo específicamente ambiental, el proceso de institucionalización ambiental llevado adelante en la provincia de Buenos Aires ofrece hacia el futuro resultados que lejos de mostrarse consolidados, se presentan preocupantemente inciertos.

V- Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación

En este trabajo hemos revisado el proceso de surgimiento y desarrollo de la institucionalización específicamente ambiental en la provincia de Buenos Aires. Ésta, a más

⁴³ Art. 31, inc. 9 de la ley 13757/07

⁴⁴ No fueron pocos los medios y portales que se hicieron eco de esa versión. Al respecto ver: <http://www.diariodelujan.com/molina-deja-el-opds-que-se-unifica-con-la-ceamse/> Última visita, 10/7/13; <http://www.sustentartv.com.ar/ceamse-se-une-la-opds-molina-se-va/>; Última visita, 13/7/13; <http://diariohoy.net/politica/ceamse-scioli-cambia-el-gabinete-y-la-basura-es-una-bomba-de-tiempo-1350>. Última visita, 10/7/13; <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=169567>. Última visita, 13/7/13; <http://www.fororiodelaplata.com.ar/?p=1113> Última visita, 10/7/13;

40 años desde su inicio, y a pesar de disponer de normas y organismo específico dentro de la estructura estatal, evidencia como nota distintiva falta de coordinación, ausencia de una mirada integral y carencia de orientación estratégica.

Debemos considerar que no disponer de un aglutinador de todas las cuestiones que reúne el campo ambiental hace imposible alcanzar una visión integral y es un déficit que atenta contra todo intento de coherencia. En ese sentido, no contar con una agencia ejecutiva dominante inhibe la coherencia y deja sin espacio material y simbólico para la orquestación de una visión integral sobre el ambiente.

La ausencia una visión estratégica sobre el campo ambiental ha dejado sin chances cualquier expectativa de alcanzar cierta coherencia horizontal capaz de articular y dar convergencia a los objetivos de las diversas iniciativas impulsadas por los distintos actores estatales involucrados. Por su parte, la incongruencia manifiesta entre las aspiraciones contenidas en las normas generales y los dispositivos de gestión y los recursos dispuestos para ello, las han convertido en meros dibujos en el aire.

Esta incongruencia vertical y el modo en que los sucesivos proyectos políticos han abordado la cuestión ambiental en la provincia han hecho que “a esas normas que se caracterizan por su generalidad (...) se le oponen las reglas pragmáticas, que por supuesto no se publicitan: la “participación” se restringe a los grupos directamente reclutados en el aparato partidario articulado a ciertos líderes; el “avance hacia el desarrollo sustentable” encubre en realidad un aggiornamento de las condiciones de acumulación de determinados sectores empresariales, a los que se les permite tácitamente una pésima gestión ambiental, el “énfasis en la educación ambiental y comunitaria” encubre producción de discursos diluyentes de las contradicciones; la “defensa del ambiente sano” disimula la deficiencia de los controles del aparato estatal, la permisividad prebendaría con los sectores empresariales, que siempre negocian utilizando la oposición “ambiente/trabajo. Sarlingo (2004: 364)

Por otra parte, el ambiental constituye un campo que se ha edificado sobre una tradición marcadamente sectorialista. Ello ha quedado plasmado en las estructuras organizativas y las normas que fueron creando y sosteniendo los diversos gobiernos que se sucedieron. De este modo, la construcción de una institucionalidad ambiental integradora si bien logro algunos avances, no fue suficiente como para borrar aquella marca “genética”. Asimismo, la carencia de una visión integral del campo ambiental y el peso de lo sectorial torna lábil cualquier avance realizado. Debemos considerar que en sistemas de múltiples actores con altos requerimientos de consenso, los innovadores estarán en desventaja frente a los defensores del statu quo (Scharpf 1988).

Ante lo dicho, podemos apelar a que la idea de una política ambiental integral en la PBA remite a un modelo de “política sin público”, en tanto la de una política sectorial refiere a otro del tipo “política con público” (May et al, 2005). En otros términos, existe público interesado y un conjunto de actores con poder que sostienen el esquema sectorial para el campo ambiental, pero no existen, o son más bien débiles, los grupos y actores que

promueven o apoyan un visión integral del campo ambiental. Esto lleva a concluir en este punto que la falta de coherencia, integralidad y coordinación en el campo ambiental no cambiara sin presión ni compromisos para que ello ocurra.

Referencias

- Acuña, Carlos (2010) Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una Introducción. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Proyecto de Modernización de Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina
- Alexander, Ernest. (1995) How organizations act together. Interorganizational coordination in theory and practice. Gordon and Breach Publishers,
- Bardach, Eugene (1999). *Implementing Innovation Across Agency Lines*. Disponible en: <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bardach.pdf>.
- Del Valle Díaz, María (2008) Política Ambiental en Argentina. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan
- Estrada Oyuela, Raúl (2007) La preocupación política por el ambiente y la administración. Revista Aportes, Año 13, N°24
- Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando (2013) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. Trabajo presentado en el XXXI Congress of the Latin American Studies Association, Washington, USA, May 29-June
- Isuani, Fernando (2011) Sesgos en la política del agua de la Provincia de Buenos Aires. Una mirada sobre los instrumentos de política pública En Isuani, Fernando. Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario. UNGS-Prometeo, Buenos Aires
- Licha, Isabel y Molina; Carlos. (2006) Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-58 Marzo.
- Martínez Nogueira, Roberto (2007). Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos. Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010) La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Proyecto de Modernización de Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina
- May, Peter, Jones, Bryan; Beem, Betsi; Neff-Sharum, Emily y Poague, Melisa. (2005). Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Artic Policy in Canada and the United States. The Policy Studies Journal, Vol. 33, N°1. USA

- May, Peter; Sapotichne, Joshua y Workman, Samuel (2006). Policy Coherence and Policy Domains. The Policy Studies Journal, Vol. 34, N°3
- Carré, Marie-Noëlle y Fernández, Leonardo (2013) ¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió. Revista EURE Vol 39, N° 117. MAYO pp. 49-68
- Organization for Economic Cooperation and Development –OCDE- (2008) Policy Coherence for Development. Lessons Learned..
[http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/hls_finland-policy_coherence\(oecd\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/hls_finland-policy_coherence(oecd).pdf). Visitado el 10/7/2013

Pereyra, Elsa (2011) La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica. En Isuani, Fernando. Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario. UNGS-Prometeo, Buenos Aires

- Peters, Guy. (2003) La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°27, Octubre
- Pochat, Víctor (2005) Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina. Serie Recursos naturales e Infraestructura, N°96. Chile
- Serrano, Rodrigo (2006) What Makes Inter-Agency Coordination Work?. Insights from the Literature and Two Case Studies. Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Social Development Division
- Sarlingo, Marcelo (2004) ¿SER “VERDES” O PARECER “VERDES”? Conflicto y reproducción: la política ambiental de la Provincia de Buenos Aires en los años ‘90. TESIS DOCTORAL FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS Universidad de Buenos Aires.
- Secretaria de Política Ambiental (1997) Documento del 1er. Encuentro de ONG ambientalistas de la Provincia de Buenos Aires. Olavarría -29 de Noviembre de 1996
- Secretaria de Política Ambiental (s/f) Documento del 2do. Encuentro de Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales de la Provincia de Buenos Aires. Tandil -22 y 23 de Noviembre de 1997
- Secretaria de Política Ambiental (1999). Informe Ambiental. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Extracto de diarios nacionales

- (2013, 4 de Abril). “Efectos de la falta de planificación y coordinación interjurisdiccional”. Diario Clarín. Edición digital disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1569319-efectos-de-la-falta-de-planificacion-y-coordinacion-interjurisdiccional>