

La política ambiental argentina: su errático desarrollo

Mag. Lic. Myriam del Valle DIAZ¹

Resumen

La ponencia busca desentrañar la dinámica del proceso de formulación e implementación de la política ambiental argentina entre 1973-1999, aportando una mirada crítica sobre los elementos que pueden favorecer o entorpecer las acciones que apunten a resolver los problemas ambientales de Argentina.

El trabajo busca comprender la política ambiental del Estado Argentino entre 1973-1999. Es decir: identificar la política ambiental argentina, su validación normativa, los sistemas institucionales para la gestión ambiental, las áreas en las que se formuló e implementó dentro del aparato estatal, el papel de los sujetos Estado y Sociedad Civil y la influencia de paradigmas ambientales en la formulación e implementación de dicha política.

Se abordó la temática a partir del uso de fuentes de datos primarios y secundarios, enfatizando a través de una estrategia cualitativa la reconstrucción de procesos.

En conclusión, a lo largo de las gestiones de gobierno sucedidas entre 1973-1999, la política ambiental tomó un curso errático. En ello influyó el cambio en el modelo de Estado, juntamente a la preeminencia de una ideología capitalista, y el paradigma ambiental, que en tanto proceso en construcción, le otorgó una cierta inestabilidad a la base de la política.

Abstract

This essay looks for to figure the dynamics of the formulation and implementation process of the Argentinean environmental policy between 1973-1999, contributing with a critical view on the elements that can help or obstruct the actions to solve the environmental problems of Argentinean. The work pretend to understand the environmental policy of the Argentinean State between 1973-1999. It means: identifying the Argentinean environmental policy, its normative validation, the institutional systems to the environmental administration, the areas where it was formulated and implemented inside the state, the rolls of the fellows State and Civil Society and the influence of environmental paradigms in formulation and implementation of this policy.

The thematic was approached starting from the use of primary and secondary data's souces, coming through a qualitative strategy the reconstruction of processes.

In conclusion, during government's administrations among 1973-1999, the environmental policy took an erratic path. it was influenced by the shift of State ideology,

¹Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan. Email: mdiaznaveda@uolsinectis.com.ar

together to the privilege to capitalist ideology, and the environmental paradigm, that as long as in construction process, it gave a particular uncertainty to the politics's base

Introducción

La tematización del ambiente es relativamente reciente para Argentina, a tal punto que los problemas ambientales ingresaron en la agenda gubernamental en forma explícita desde la década de 1970, cuando en el último gobierno de Perón se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano bajo la órbita del Ministerio de Economía. El golpe de 1976 modifica los presupuestos que en su creación se le impuso a esta área de gobierno, que intentó conectar ambiente y desarrollo. Pero, pese al cambio de denominación y dependencia, y sobre todo la reducción de su alcance a los recursos naturales y a algunas aristas vinculadas a la Salud Pública y la Vivienda, la preocupación por el ambiente ha persistido a lo largo de estas últimas tres décadas en nuestro país.

Como sostiene Morello (2000), la decisión privada ha estado omnipresente en el manejo de las áreas naturales ante la falta de un efectivo control y regulación del Estado. En parte, este desentendimiento o corrimiento del Estado estaría conectado con la combinación de un tipo de Estado y ciertas concepciones fragmentarias del ambiente, o posturas que lo reducen sólo a su dimensión natural.

Este trabajo presenta un análisis de la política ambiental del Estado Argentino entre las 1973-1999², período durante el cual tuvieron lugar cambios en el régimen político, modificaciones en el rol del Estado, y recurrentes crisis económicas, sociales y políticas. Este conjunto de cambios contextualiza el proceso de reconstrucción de la política ambiental durante las últimas tres décadas. Específicamente identifica las políticas formuladas por el Estado nacional en relación al ambiente, con la finalidad de detectar su validación normativa y la conformación de sistemas institucionales para la gestión ambiental; las áreas en las que se formuló e implementó la política ambiental dentro del aparato estatal durante el periodo estudiado; el papel de los actores Estado y Sociedad Civil y la influencia de paradigmas ambientales en dicha formulación e implementación.

1. Referencias Teóricas

El concepto de **ambiente** es uno de esos conceptos que se encuentran en construcción. Antes, el "Ambiente" no existía, es decir, se hablaba de naturaleza o medio natural. El concepto de Ambiente aparece como expresión de una problemática contemporánea, anteriormente desconocida, y como tal, comienza a extenderse. (Leal, 1988)

Hoy entendemos al Ambiente como un "ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial" (teniendo en cuenta que) "se trata específicamente de la energía solar, el agua y la tierra —flora, fauna, minerales— y espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana), así como del medio

² Esta ponencia presenta una síntesis de la Tesis de Maestría "La política ambiental de Argentina entre 1973-1999", Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO-FACSO. Diaz, Myriam. San Juan, 2003.

ambiente construido y artificializado y las acciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad" (Hajek y Espinosa, 1986). Así definido, se concibe al ambiente como un concepto complejo. Es un sistema, una totalidad inte-grada que opera en función del conjunto de las relaciones entre sus elementos como un todo, y donde la contribución de cada elemento o subsistema afecta al funcionamiento de la totalidad.³ Esta totalidad está conformada por dos dimensiones: una natural y otra social, vinculadas a través de las actividades productivas y encuadradas en un estilo de desarrollo que define el modo de relacionamiento entre ambas. Desde esta perspectiva, la forma de apropiación de la naturaleza depende de lo que el sistema social quiera o pueda poner en marcha. El concepto de Ambiente, no puede entenderse si no se lo relaciona al proceso de desarrollo, es decir a la forma en que las distintas sociedades se apropian de la naturaleza (Gross, 1992). Por ello, para enriquecer este planteo se presenta la conexión entre sociedad, naturaleza e ideología.

La incorporación del supuesto de la determinación social de la problemática ambiental es un aporte de las Ciencias Sociales, y parte del supuesto de que el "Ambiente" es una construcción humana y por tanto social. Construcción que se configura en la relación entre el hombre y su medio, y de la cual es producto la definición de "naturaleza".

Los primeros aportes que se realizaron sobre la temática ambiental provenían de las Ciencias Naturales, y más específicamente de la Ecología, con lo cual su tratamiento fue unidimensional, circunscrito a los aspectos naturales. Lo ambiental se define como "contaminación". Será recién con la aparición del "Informe Brundlant", a fines de la década de los '80 se modifica esta óptica. Las críticas al modelo de desarrollo imperante resultarán en una reconceptualización de la naturaleza y se instalarán los conceptos de Medio Ambiente (tal como se lo ha definido) y Desarrollo Sustentable.

Los **paradigmas ambientales** pueden entenderse como modelos que responden a la concepción predominante sobre la cuestión ambiental y que se expresan en la definición de la política ambiental del Estado.

Del Guidice (1994) distingue dos tipos de enfoques de la problemática ambiental: el higienista y el urbanístico. El enfoque *higienista*, vinculado a los sectores de la salud pública, define a la contaminación como una forma exclusiva del deterioro ambiental, tomando a la salud humana como único patrón para evaluar sus efectos. El enfoque *urbanístico*, tiene origen en el desarrollo de la planificación física o territorial. Desde esta concepción, los problemas ambientales eran resultado de la falta de planificación tanto de las ciudades como de las regiones. La temática ambiental se trata aquí como "ordenamiento territorial", donde el territorio es un mero soporte de las actividades del hombre. El paradigma *conservacionista*, ubica al ser humano como victimario del ambiente natural. Esta postura tomó fuerza alrededor de los años setenta, principalmente en Estados Unidos, donde se crean los primeros parques nacionales entendidos como espacios o reservas. El paradigma del *Desarrollo Sustentable*, comienza a

³ CERETTI, Graciela y GARCIA, Zulma "Discursos ambientales: una lectura desde la legislación". Revista Proambiente. N°2/ 2000. PRODEA. UNSJ.

extenderse a principios de la década de los noventa y propicia una conceptualización integral del ambiente, es decir que reconoce las dimensiones de lo natural, lo social y lo construido o culturizado. Supone la aceptación de que la explotación de los recursos naturales tiene límite, y por ello debe compatibilizar e integrar la política para el Medio Ambiente con la planificación del Desarrollo. A partir de estas consideraciones se introducirá, más tarde, la noción de Gestión Ambiental.

Se define a la **política ambiental del Estado** como el conjunto de decisiones y acciones que emprenden los gobiernos para enfrentar la cuestión ambiental de los países. En tanto política pública⁴, es un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que por su importancia es incorporado a la agenda gubernamental; proceso que culmina con la evaluación de los resultados obtenidos por las acciones emprendidas a fin de eliminar, mitigar o variar ese problema.

Para analizar quienes participan en la formulación de la política ambiental y con qué modalidad, deben considerarse el Estado, la sociedad civil y el mercado. La discusión general que convoca a los actores de estos sectores se centra en el criterio de uso, disposición y cuidado de los bienes ambientales como bien público. En este sentido, Leis (2001) distingue tres enfoques⁵:

- § *el enfoque de tipo estatista*: la calidad ambiental como un bien público debe ser resguardado y regulado por el Estado;
- § *el enfoque que prioriza la sociedad civil*: las ONGs, organizaciones de base, grupos comunitarios y movimientos sociales tienen el papel más significativo en el tránsito hacia una sociedad sustentable. El Estado y el mercado deben subordinarse a ellas;
- § *el enfoque que prioriza el mercado*: considera legítima la apropiación privada de los bienes ambientales en tanto los productores son quienes protegerán al medio ambiente cuando esa protección sea demandada por los consumidores.

En el mismo sentido, Leff (1998) trabaja tres tipos de política ambiental que se corresponden con los enfoques de Leis. A saber: la política ambiental del mercado; la política ambiental del Estado y la política de gestión social de recursos.

Respecto a la **Administración Ambiental del Estado**, Diez años después de que se realizara la Conferencia de Estocolmo, Gabaldón apunta que hay dos supuestos ineludibles para incorporar el tema ambiental a la estructura del Estado: la decisión política de reforma administrativa dentro del aparato del Estado, y la conformación de equipos profesionales que compartan los principios de acción. Además, se deben considerar dos géneros de intervención diferentes, tanto en sus enfoques como en sus procedimientos: unas propias de la actividad

⁴ Según TAMAYO SÁEZ las *políticas públicas* son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: a) Identificación y definición del problema; b) Formulación de las alternativas de solución; c) Adopción de una alternativa; d) Implantación de la alternativa seleccionada; y e) Evaluación de los resultados obtenidos.

⁵ LEIS, Héctor (2001) "La modernidad insustentable. Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea". Nordan Comunidad – PNUMA.

planificadora y otra correspondiente a la administración de gestión. Para la creación de un órgano administrativo ambiental, debe tenerse en cuenta el Marco de referencia estructural. El modelo generalizado de la estructura administrativa, sostiene Gabaldon, ubica por un lado, a una dirección responsable de los asuntos políticos y administrativos en la cúspide del poder, y por otra, a entes sectoriales que conviven con sistemas funcionales de planificación, logística, contabilidad, etc., y que actúan transversalmente.

En relación con la naturaleza de las intervenciones de la administración ambiental, hay una actividad de misión de ser responsable, fundamentalmente, de prever y realizar intervenciones recurrentes para administrar el aprovechamiento de los recursos naturales. Estas dos intervenciones deben insertarse en la estructura del Estado en dos niveles distintos: en los órganos del sistema nacional de planificación uno, y en los órganos de administración de gestión, el otro. Esto no implica que estas dos acciones se realicen desde entes diferentes, sino que el organismo de administración nacional debe diseñarse para que funcione e intervenga al mismo tiempo tanto dentro del sistema de planificación nacional como dentro de la administración de gestión.

Toda política requiere además de entes encargados de instrumentarla, de un instituto fundamental que de soporte a las acciones que promueva: un *basamento legal* que institucionalice la materia. Este soporte legal puede estar cubierto por una ley o por varios instrumentos legales. Además del basamento legal, es importante contar con recursos humanos y financieros para que la inclusión del tema ambiental en la administración del Estado sea exitosa.

En los noventa, la CEPAL incorporó el término Gestión Ambiental entendido como un conjunto coherente de acciones surgidas del debate de la sociedad en su conjunto e implementadas, fundamentalmente desde el Estado, para alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable. Para la CEPAL, la Gestión Ambiental del Estado, como conjunto de acciones normativas, administrativas, y operativas impulsadas para lograr un desarrollo con sustentabilidad ambiental⁶, tiene como funciones diseñar y formular políticas ambientales, legislación ambiental, un sistema administrativo y un conjunto de instrumentos para la acción. Para su implementación desarrolla tres grandes áreas de actividades, denominadas Acciones del Estado: a) acciones orientadas hacia la administración pública; b) acciones dirigidas hacia la sociedad civil; c) acciones que inciden directamente sobre el entorno.

La tarea de la gestión ambiental es detectar los principales problemas ambientales y fijar sus prioridades de acción. Esas prioridades deben ajustarse a la estrategia general de desarrollo nacional, formulada por las máximas autoridades estatales a través de la planificación del desarrollo. En este esquema, la gestión ambiental es una función que el Estado comparte con la Sociedad. En este marco, el Gobierno únicamente define la política, promueve una legislación e implementa la administración ambiental. La política, la legislación y

⁶ CEPAL (1990) El Reto Ambiental del Desarrollo.

la administración ambientales son ahora presentadas, en este marco de la CEPAL, como componentes de la Gestión Ambiental

2. Análisis de la Política Ambiental Argentina

Estudiar la política ambiental argentina durante los gobiernos de las tres últimas décadas, resultó una tarea compleja. En parte por que la temática ambiental fue tomando forma desde los setenta a la fecha, en un proceso donde confluyeron diversos factores y niveles. A nivel internacional, las primeras preocupaciones por la crisis ambiental —expresadas por el Club de Roma— iniciaron un creciente proceso de concientización de la cuestión ambiental, a la que Argentina no fue indiferente. La evolución de la perspectiva ambiental desde visiones conservacionistas hasta visiones más evolucionadas —como la del desarrollo sustentable a fines de los ochenta— modificó también el contenido de la política ambiental argentina.

El avance en la conceptualización de lo ambiental a la que nos referíamos, coincide temporalmente con el periodo analizado en este trabajo, aspecto que hace a la complejidad de la que hablábamos. El conocimiento sobre la temática fue variando. En una primera etapa, caracterizada por un énfasis en lo ecológico, se desarrolló una perspectiva que ubicaba a la naturaleza como proveedora de recursos con valor económico. La segunda, permitió evolucionar hacia una posición holista e integral del ambiente, en parte por los aportes realizados por las Ciencias Sociales. Esta perspectiva explicita la influencia del estilo de desarrollo capitalista sobre el ambiente.

Estas diferencias en la concepción del ambiente, traducidas en lo que hemos denominado paradigmas ambientales, están en la base de las transformaciones que se observan en la política ambiental argentina las cuales, a su vez, responden a diferentes tipos de gestión del Estado.

Otro factor que agregó complejidad a la tarea, fue trabajar un periodo que abarcó procesos diversos de nuestra historia. Tiempo en el cual el Estado mutó desde un modelo de Estado Benefactor a otro Neoliberal, ocurrieron cambios en el régimen político y se estabilizó el sistema democrático. Esto dificultó el seguimiento de las acciones ambientales, dificultad reforzada por un estilo fraccionado y errático de gestión.

Por último, el acceso a informantes presentó las dificultades propias de la reconstrucción de procesos históricos. Por ello, se trabajó con fuentes secundarias principalmente que son en su mayoría documentos oficiales. El seguimiento de la política a través del discurso oficial ha permitido reconstruir las decisiones políticas traducidas en acciones sobre el tema, muchas de las cuales pueden ser consideradas sólo declaraciones formales si tomamos en cuenta el estado de la problemática ambiental del país.

La problemática ambiental se incorpora a la estructura del Estado argentino en el último gobierno de Perón. Para ello se creó un órgano específico de máxima jerarquía: una Secretaría de Estado. El golpe militar de 1976 diluyó su identidad e importancia al desmembrarla y dispersar sus funciones, las cuales fueron asignadas a otros organismos del aparato estatal.

Será en los noventa, con el primer gobierno de Menem, que lo ambiental recuperará su espacio al interior de la administración.

La incorporación del tratamiento del tema ambiental a la estructura del Estado estuvo precedida por la conformación de una Comisión encargada de diseñar la política ambiental: en el gobierno de Perón se llamó Comisión Interministerial de Medio Ambiente; en los gobiernos de Alfonsín y de Menem, Comisión de Política Ambiental.

La política ambiental del gobierno de Perón

La política ambiental aparece explícita durante el gobierno de Perón. En su gestión, las acciones del Estado para atender la cuestión ambiental arrancaron desde cero. Esto no significa que antes de 1973 no existieran, dentro del aparato estatal, entes gubernamentales que atendieran en forma directa o indirecta problemas hoy considerados ambientales. El cambio residió en la creación de una política para el sector y de órganos para su implementación.

El principal instrumento de la política fue la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Respecto del marco legal, si bien éste no se cristalizó en normas de alcance general, se gestó un conjunto de proyectos de ley para el área a fin de cubrir el vacío legal en la temática, muchos de ellos no alcanzaron en ese momento el estatus de ley.

La política ambiental del gobierno de Perón apuntaba a la conservación y desarrollo de los recursos naturales y ambiente humano, a la protección y fiscalización de los recursos, y a la investigación. Enfatizó en un uso racional de los “recursos naturales renovables”, para asegurar su perdurabilidad y mejores condiciones de vida.

Durante el gobierno de Perón, la política ambiental se sustentó en una concepción del ambiente centrada en el concepto de naturaleza, que vinculada a un modelo de desarrollo autónomo de país —fundado en la justicia social, en la soberanía económica y política, y el respeto al regionalismo— y se expresaba en un conjunto de acciones destinadas a la administración y uso racional de los recursos naturales.

¿Qué rol entonces jugaron los paradigmas ambientales de la época en la política ambiental de la gestión de Perón? Podemos decir que la política ambiental, no se encuadró completamente en ninguno de los paradigmas de la época (conservacionista, higienista, urbanista). Serían las particularidades del modelo de desarrollo autónomo ideado por Perón las que tuvieron más peso para la definición del contenido de la política, que el pensamiento ambiental de la época. Esta política ambiental respondería a un modelo estadocéntrico que podríamos decir, sería propio del Estado Benefactor. Este modelo implica un rol activo del Estado en la preservación del ambiente expresado, por ejemplo, en acciones de fiscalización a las industrias. Surgen así las primeras reglamentaciones para el control de la contaminación del agua.

Se adjudicó durante este período gran importancia a la generación de conocimientos sobre el ambiente del país, para lo cual se crearon órganos específicos para el estudio científico de estos temas, combinada con la promoción de la educación y de legislación.

Por último, estas acciones del Estado argentino tuvieron lugar en un contexto internacional que comenzaba a preocuparse por el tema, tal como lo muestra la realización de la Conferencia de Estocolmo en 1972. La actuación del último gobierno de Perón, pese a la interrupción forzada del mandato, se asentó sobre fundamentos genuinos que se trasladaron en una planificación que se asumió la administración ambiental considerando sus aspectos, encadenamientos y funciones desde una óptica interdisciplinaria y abarcativa.

La política ambiental del gobierno de facto

La caída del orden institucional en 1976 inició la transición hacia la adopción de un modelo neoliberal, que fue instalándose en Argentina en un proceso solidificado por la crisis del Estado de Bienestar durante los ochenta. El cambio en el régimen político y en el modelo de Estado que trajo aparejado la última irrupción de los militares en el poder, afectó el tratamiento que se le dio a la cuestión ambiental en Argentina. La política ambiental se desdibujó durante el gobierno de facto. El llamado “Proceso de Reorganización Nacional” desarticuló las acciones iniciadas por el último gobierno de Perón e implementó un conjunto de medidas orientadas hacia políticas liberales y aperturistas, que tuvo como efectos –además de desbastar la estructura productiva— la diseminación de las incumbencias ambientales dentro del aparato administrativo.

Durante el gobierno de facto se dificultó el seguimiento del tratamiento de la cuestión ambiental, dado que las incumbencias que antes estaban en la órbita de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente, se dispersaron por distintas esferas del aparato estatal. De esta manera, no se contó con la presencia de un órgano de competencia ambiental con el rango de la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano; si bien existió una política que se ejecutó en las diferentes fracciones orientadas fundamentalmente a la preservación o conservación de los recursos naturales –única dimensión visible del ambiente—. Esto significó un retroceso respecto de la concepción desarrollada durante la etapa anterior.

Se puede decir que las acciones desarrolladas en esta etapa tuvieron cierta sintonía con el paradigma conservacionista. Principalmente se accionó con relación a la conservación de los recursos naturales, poniendo énfasis en las actividades vinculadas a la producción: explotación forestal, caza, pesca. Aquí comienza una tendencia de incluir al mercado en el manejo de los recursos, guiados por la necesidad de comercialización. Además, el Estado explicita la inclusión de los organismos privados a los asuntos relativos al manejo y conservación de los recursos naturales. Signo éste de la adopción de la ideología liberal. Otras áreas atendidas fueron los parques nacionales, áreas protegidas, fauna, suelos. En ellas primó la idea de la preservación y se reglamentó su uso, con énfasis en la idea de la reserva.

La influencia del paradigma sanitarista se hace notar en la preocupación del control de la contaminación (especialmente en agua y aire), el saneamiento ambiental, y ambiente laboral. Se llegó a ubicar parte de las incumbencias ambientales en el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente en 1981.

Pese a la inclinación de adoptar signos neoliberales, continúa la función del Estado respecto a la fiscalización del cumplimiento de normas. Este rol activo del Estado se detecta en el tema de la contaminación. Al respecto, incorpora el precepto que “el que contamina paga”, al reglamentar cuotas de resarcimiento por el vertido de desechos a cursos de agua. Como vemos, no hay cuestionamientos a la actividad. Se comienza a aceptar el costo de las externalidades de los procesos productivos desde una postura acrítica del estilo de desarrollo capitalista.

Otro tema de vinculación ambiental, vivienda y hábitat, es atendido durante el periodo 1976-1983 en diferentes organismos con distintas dependencias: en el Ministerio de Bienestar Social, dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano al inicio (1977), y en el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente al final del gobierno de facto (1981).

Un área con muchas acciones, no por su importancia ambiental sino por su importancia estratégica, fue la energética. La importancia deriva de la inclusión de la energía nuclear: se formula una política nuclear, se realizan convenios con diversos países y se aprueba la construcción de plantas nucleares (Atucha y Atucha II). Sobre los hidrocarburos, siempre con la intención de preservar, se creó la ley de hidrocarburos, que establecía medidas para minimizar el impacto sobre el ambiente natural.

De esta manera, la política ambiental involucró a la concepción previa a 1973, retomando la concepción del conservacionismo. A esta dirección que toma la política la denominamos *conservacionismos estanco sin desarrollo*.

La política ambiental del gobierno de Alfonsín

La gestión de gobierno de Alfonsín se llevó a cabo en un escenario político, social y económico particular. La recuperación de la vida democrática llevó a que las principales preocupaciones, tanto del Estado como de la Sociedad Civil, fuesen la recuperación de la vida democrática y sus instituciones, la restauración de los derechos humanos, el enjuiciamiento a los militares, entre otras.

La configuración de este escenario permite comprender cómo se desarrolló la política ambiental durante el gobierno de Alfonsín. Al respecto, podemos decir que existen dos momentos diferenciales en la política ambiental durante la gestión de Alfonsín: el primero caracterizado por una concepción parcial y fragmentada del ambiente; y el segundo donde se avanza hacia una concepción más integral del mismo.

En el primer momento, la concepción fragmentada del ambiente —expresada en la dispersión de atribuciones en distintas dependencias del Ministerio de Economía, de Obras y Servicios Públicos, y de Salud y Acción Social— asociada a la dispersión en el tratamiento del

tema, originó una débil inserción de la dimensión ambiental dentro del aparato administrativo del Estado nacional. La inestabilidad de los órganos con competencias ambientales dentro del aparato estatal –expresada en cambios de dependencia, modificación de incumbencias, alto fraccionamiento de entes vinculados con el tratamiento del tema sin la aparición expresa de un órgano coordinador– es, como decíamos, producto de un tratamiento disperso del tema y la ausencia, en consecuencia, de una visión integral para la formulación de la política ambiental.

En este primer momento primó la inercia organizacional y una concepción sanitarista combinada con un enfoque urbanístico, pese a que en el contexto internacional se avanzaba en la consolidación del paradigma del desarrollo sustentable. No podríamos afirmar que a pesar de la presencia de signos de una crisis del Estado de Bienestar, se evidencie un retiro del Estado respecto a sus responsabilidades en materia ambiental. Creemos que afectó más el contexto de crisis política y económica del país que la crisis de un Modelo de Estado Benefactor. Entre las funciones y atribuciones de los organismos con incumbencia ambiental es común encontrar que el Estado tenía un rol activo en la defensa, conservación, recuperación y desarrollo de los recursos naturales; así como en la generación de normas que preserven el ambiente y la fiscalización de su cumplimiento. No detectamos en la documentación analizada una cesión de sus funciones al mercado en relación a la cuestión ambiental.

El segundo momento se ubica a partir de 1987, hacia finales de la gestión radical. Se produce entonces un giro en la forma en que el Estado incluirá la cuestión ambiental dentro de su aparato administrativo: primero crea la Subsecretaría de Política Ambiental dentro de la jurisdicción de la Secretaría de Estado General de la Presidencia, y luego se conforma la Comisión Nacional de Política Ambiental. La modificación del rumbo puede atribuirse a la influencia de la instalación del paradigma sustentable ante la difusión del Informe Brundlant (1987). Esta acción muestra un cambio en la voluntad política por jerarquizar el área dentro de la estructura del Estado, aunque el retiro anticipado de Alfonsín de su mandato, sumado a lo tardío de la medida adoptada, no favoreció la consolidación del área dentro de su gestión.

Coherente con esta dinámica estatal, que retrasa la creación de institutos para la atención de la política ambiental argentina, no se logró concretar tampoco la promulgación de la legislación ambiental de fondo. Si bien hay presencia de acciones en el sentido de generar normas para diferentes problemas ambientales, a nivel de nación no existió un marco legal acorde a los propósitos de la nueva comisión. Ya aclaramos en el capítulo anterior que, en este sentido, las provincias se adelantaron a la nación en este tema, aprovechando la coyuntura del cambio de sus constituciones provinciales.

Por último, la falta de una visión integral del ambiente no sólo se evidenció en acciones fragmentadas y en un convencional e inestable devenir del tratamiento de la dimensión ambiental dentro del aparato administrativo nacional, sino también en la ausencia de diseño de escenarios y por ende de planificación, y de un marco regulatorio global, que si logra sustanciar en la siguiente década con la Reforma de la Constitución Nacional.

Política ambiental de Menem

La política ambiental de los gobiernos de Menem se ubica en un escenario de consolidación de la transición democrática y franca instalación del neoliberalismo, con lo cual se instala un Modelo Neoliberal de Estado.

La política ambiental durante la gestión menemista transitó por dos posiciones diferentes. Al inicio de su gestión, Menem resta jerarquía al tratamiento de la cuestión ambiental; y desde 1991 en adelante encara una política que se dice integradora y guiada por el objetivo del desarrollo sustentable.

Al inicio del primer gobierno de Menem, se cambia de jurisdicción a la Comisión Nacional de Política Ambiental (creada al final del gobierno de Alfonsín), quien queda ubicada dentro del Ministerio de Salud y Acción Social, pero relegada a la función de asesoramiento. Además, tomando en cuenta que las acciones ambientales quedaron reducidas a una Dirección de Calidad Ambiental en dicho Ministerio, podemos deducir que la configuración de una política integral para la atención de la cuestión ambiental no estaba pensada para ese momento. De este modo, Menem continuó con la inercia de los ochenta, desjerarquizó y trató de forma sectorial y fragmentada a lo ambiental.

Otra reflexión refiere a la ubicación de lo ambiental dentro del aparato del Estado: las reducidas incumbencias ambientales se ceñían al área salud y acción social. Dentro de ellas las principales actividades planeadas fueron vivienda-calidad del hábitat y contaminación. Esto nos permite afirmar que en esta primera instancia del gobierno menemista tuvo peso el paradigma higienista combinado con el urbanístico.

En 1990 cambia la perspectiva: retoma la Comisión Nacional de Política Ambiental el ámbito de la Presidencia de la Nación, y en 1991 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, también bajo la órbita de Presidencia. Entendemos que en este giró influyó la hegemonía que iban tomando el paradigma del desarrollo sustentable y la ideología neoliberal. La preocupación ambiental que se había incorporado en la agenda de los organismos internacionales permeó al Estado argentino, favoreciendo una instalación diferente de la cuestión ambiental respecto de la de los años setenta y ochenta. Se consolida de esta manera un espacio para el tratamiento de la cuestión ambiental dentro del aparato del Estado y se cristalizó un marco legal de fondo que respaldó las acciones del nuevo órgano ambiental, la Secretaría. La emergencia de la política ambiental menemista conforma una modalidad de gestión ambiental que no cuestiona el estilo actual de desarrollo capitalista, y adhiere acríticamente al paradigma del desarrollo sustentable.

La política típica de los gobiernos de Menem giró sobre las actuaciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, que en 1996 cambia de denominación, para llamarse Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Respecto a la creación y afianzamiento de la Secretaría como instrumento principal de la política ambiental podemos decir que ella y su secretaria fueron un icono de la política menemista. La Secretaría fue acumulando poder al anexar organismos o dependencias e incumbencias, en especial a

entes que atendían recursos estratégicos en procesos de privatización, o lo referente a la financiación internacional de diversos proyectos. Además, la Secretaría se constituyó en un organismo abarcador de la problemática ambiental nacional. Sus funciones y misiones la llevaron a centralizar la definición estratégica de los lineamientos y prioridades para establecer programas en materia de manejo integrado de recursos naturales y del ambiente. Estas funciones fueron cambiando, pero en el discurso oficial está siempre presente la propensión hacia la coordinación nación-provincias y a hacia una gestión ambiental integrada.

La coordinación entre nación-provincias se realizó por medio de la firma del Pacto Federal Ambiental en 1993. Este Pacto trasluce la influencia de las pautas internacionales, ya que fueron ellas las que orientaron el contenido del acuerdo respecto a la definición de las políticas ambientales “deseables”. En este contexto, se “crea” el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) para institucionalizar mecanismos de coordinación entre partes como instrumento de coordinación de la política ambiental.

La incidencia de los organismos internacionales sobre la definición de la política, reivindicada por la gestión de Menem como signo de la inserción del país al escenario mundial, es una expresión de la dependencia externa de la política ambiental argentina. Así, la definición del contenido, modalidad y estrategias que adoptó la política fueron adaptaciones a las exigencias y modas internacionales.

La adopción de los principios de Río 92 llevó a declarar la importancia de la participación de la Sociedad Civil. Aparece como visiblemente crucial el aporte de las ONGs, de modo que se estimuló su crecimiento. Pese a ello, y atendiendo a la heterogeneidad de sus componentes, no podemos afirmar que la Sociedad Civil haya, a través de las ONGs, influido preponderantemente en el curso de la política ambiental. Influyeron más las cámaras y corporaciones que trabajaron por la instalación de cánones ambientales que asegurara la comercialización de sus productos, orientados especialmente al exterior. El mercado impuso de esta manera ciertas normas ambientales.

Es innegable que existió mayor difusión de la problemática y un crecimiento de la conciencia ambiental en algunos sectores que favorecidos por la creación de canales institucionales de participación, como las audiencias públicas. Creció el protagonismo de la Sociedad Civil, especialmente en ámbitos locales. Esto no significa que la política esté definida por la Sociedad Civil. Creemos que en realidad durante los noventa la política ambiental respondió más a la lógica económica de un Estado neoliberal.

En Síntesis

Podemos decir que la concepción de ambiente imperante en la sociedad durante los distintos momentos analizados traspasa a las diferentes gestiones y se sostiene en una ideología capitalista que ubica a la naturaleza sujeta a las necesidades del ser humano.

No podemos decir que el cambio de paradigma ambiental haya resignificado la ideología capitalista, sólo ha ido acompañando a la necesidad de incorporar otras dimensiones al análisis.

El discurso ambiental, especialmente en los noventa, se agiórnó pero sin cambiar en esencia la concepción de fondo. De esta manera, el Estado adecuó su aparato a los requerimientos globales, e hizo “como que” implementaba una gestión integral del ambiente. Aparentemente el endeudamiento que significó la organización del área y el asesoramiento internacional permanente, serían una muestra de ello.

Sin embargo, el estado actual de la problemática ambiental, evidencia una brecha con lo declamado en el discurso oficial.

Bibliografía Consultada

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) **“Problemas públicos y agenda de gobierno”**, Grupo Editorial Miguel Porrúa, México.
- ARAYA DUJISIN, Rodrigo (editor) (2001) **“Ecología de la información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales”**. Editorial Nueva Sociedad/ Flacso Chile. Venezuela.
- BASES DE LA POLITICA AMBIENTAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA. (1999) Programa Desarrollo Instiucional Ambiental. Componente Política Ambiental Presidencia de la Nación. SRNyAH.
- BYK, Edith y REPETTO, Fabián (1992) **“Desarrollo sustentable: posibilidades y límites estructurales”**. Revista Realidad Económica N°110/
- CERETTI, Graciela y GARCIA, Zulma (2000) **“Discursos ambientales: una lectura desde la legislación”**. Revista Proambiente. N°2. PRODEA. UNSJ.
- DEL GIUDICE, Fernando (1994) **“Guía Ambiental de la Argentina”**. Ed. Espacio. Buenos Aires.
- DOCUMENTO FINAL DE LA PRIMER REUNIÓN NACIONAL DE AMBIENTE HUMANO. (1974) Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Impreso en Talleres Gráficos del Servicio Nacional Minero Geológicos. Buenos Aires.
- DURAN, Dina (1998) **“La Argentina ambiental. Naturaleza y sociedad”**. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- ECHECHURRI, Héctor; FALETTO, Enzo y otros (1983) **“Diez años después de Estocolmo. Desarrollo, medio ambiente y supervivencia”** Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales. Madrid.
- EL DESAFIO DE LA DECADA. CIEN HECHOS QUE MEJORARON LA CALIDAD DE VIDA DE LOS ARGENTINOS (1999). Presidencia de la Nación. SRNyDS
- FEINMANN, Juan P. (1984) **“Estudios sobre el peronismo”**. Editorial Legasa. Buenos Aires.

- KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 <http://www.revistakairos.org>
Publicación de la Universidad Nacional de San Luis. Proyecto Culturas Juveniles Urbanas
Año 10. Nº 18 Noviembre de 2006
- FILMUS, Daniel comp. (1999) "**Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo**". Eudeba. Buenos Aires.
- GARDELLA, Juan Carlos (comp.) (1996) "**DERECHOS HUMANOS. Problemática de fin de siglo**". Homo Sapiens Ediciones e Investigaciones en derechos Humanos – Fac de Derecho (UNR), Rosario.
- GEARY, Mirta (2003) "**Políticas Públicas y Sociedad Civil. Debate sobre cooperación y negociación en cuestiones ambientales**" en Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Rosario.
- HENRIQUEZ, María G (2000) "**Ambiente y Gestión. Condiciones sociales de soporte**". Tesis de Maestría en Gestión del Desarrollo Urbano Regional. Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan – Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- LEFF, Enrique (1988). "**Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**". Siglo Veintiuno Editores, 3º edición, México.
- LEFF, Enrique (1994) "**Sociología y ambiente: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**". Siglo XXI Editores/ UNAM. México.
- LEIS, Héctor (2001) "**La modernidad insustentable. Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea**". Nordan Comunidad – PNUMA.
- MORELLO, Jorge y MATTEUCCI, Silvia (2000) "**La Argentina Dañada - Ambiente y territorio**". Revista Realidad Económica, Nº 169. Buenos Aires.
- OBJETIVOS, EJECUCION Y RESULTADOS DEL PRODIA 1994-1999 (1999). Programa de Desarrollo Institucional. Presidencia de la Nación. SRNyDS.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), (1995) Fichas Informativas. Buenos Aires.
- PERON, Juna D. (1983) "**Modelo argentino para el proyecto nacional**". Ediciones De la Bandera. Rosario.
- RAPOPORT, Mario (2000) "**Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**". Ediciones Macchi, Buenos AIRES.
- REPETTO, Fabián (1998) "**Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo**" en Perfiles Latinoamericanos. Año 7, Nº 12. FLACSO.
- SEMINARIO INTERNACIONAL DE POLITICA Y LEGISLACION AMBIENTAL "**Las Políticas Ambientales y la Legislación Ambiental Básica**". PRODIA. Componente Legislación Ambiental. Presidencia de la Nación. SRNyAH (1998) Impreso en Citino, Buenos Aires.
- SUNKEL, Osvaldo y GLIGO, Nicolo (1980) "**Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina**". F.C.E. Méjico.
- TAMAYO SAEZ, M. "**El análisis de las políticas públicas**" en BAÑÓN, R. *La nueva administración pública*.

KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 <http://www.revistakairos.org>
Publicación de la Universidad Nacional de San Luis. Proyecto Culturas Juveniles Urbanas
Año 10. N° 18 Noviembre de 2006

TORRES LARRAÑAGA, Valeria (2001) “**Acceso a la información ambiental en Chile**”

ARAYA DUJISIN (Editor) en *Ecología de la información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*. FLACSO CHILE/ Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.

ZEBALLOS de SISTO, MARIA C. (1994) “**Dos década de Legislación Ambiental en la Argentina**”. A - Z. Argentina.

ZEBALLOS de SISTO, MARIA C. (1999) “**El orden ambiental**”. Ugerman Editor. Buenos Aires.
