

LO POLÍTICO Y LO NORMATIVO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

AUTORES: GRACIELA CERETTI, ZULMA GARCIA

Domicilio: Ignacio de la Roza y Meglioli. Rivadavia San Juan Argentina.(5400)

E-mail [zgarcia @sinectis.com.ar](mailto:zgarcia@sinectis.com.ar) - gracer@uolsinectis.com.ar

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es parte de una investigación desarrollada en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. El objetivo central de la ponencia consiste en analizar a partir de 1995, la gestión ambiental del Estado en San Juan – Argentina, para detectar fortalezas y debilidades con relación a un modelo de desarrollo sustentable.

La gestión ambiental es abordada aquí en las dimensiones política y normativa, en una doble perspectiva: *objetiva*, basada en la legislación y otros registros documentales y *subjetiva*, desde opiniones de legisladores y funcionarios con incumbencia ambiental.

REFERENCIA TEÓRICAS

La visión global y sistémica del ambiente, entendido como conjunto de componentes naturales y sociales y sus interacciones, supera la visión restringida a algunos elementos naturales físicos y bióticos o incluso a algunos procesos en dichos elementos naturales (contaminación de aire, agua, etc). Este carácter complejo del ambiente requiere de una gestión que de cuenta de dicha complejidad y supere la fragmentación en el tratamiento de los recursos y la sectorialización de las acciones.

El informe Brundtland (1987) de la Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, plantea una posición crítica frente al modelo de desarrollo vigente y entiende que los problemas ambientales son consecuencia de la pobreza, la desigualdad social y las asimetrías internacionales entre países. Se formula la alternativa del desarrollo sustentable basada en nuevos modos de relacionamiento sociedad-naturaleza. La Cumbre de Río de 1992 renovó el reclamo del compromiso de equilibrar la protección ambiental con el desarrollo, aunque esas preocupaciones aún persisten.

El concepto de desarrollo sostenible es utilizado con distintos alcances y significaciones. Coincidimos con Lowy (1995) que lo entiende como modelo socialmente justo y equitativo, que minimice la degradación de la base ecológica de producción y habitabilidad y que no ponga en riesgo la satisfacción de las necesidades de generaciones futuras. Tiene como propósito mejorar la calidad de vida de la gente compatibilizando viabilidad económica, base ecológica, equidad y diversidad cultural.

El discurso del desarrollo sustentable ha pasado de la gestión ambiental dirigida desde el Estado, a una propuesta en la que se conjugarían el Estado (local, provincial, nacional, regional),

los agentes económicos y los grupos sociales. Esta perspectiva transectorial lograría armonizar la política ambiental atendiendo al manejo sustentable y democrático del complejo sistema de recursos productivos. La gestión participativa no supone un recorte de la responsabilidad estatal en la materia, ya que el Estado, deberá proporcionar las condiciones políticas y económicas necesarias, para revitalizar las fuerzas creativas y productivas de la sociedad y ser capaz de arbitrar entre intereses contrapuestos (Leff,1994).

Según Dourojeani¹ es difícil encontrar un común denominador de medición y evaluación entre los tres objetivos del desarrollo sustentable: el crecimiento económico se mide con indicadores económicos, la equidad social con parámetros sociales y la sustentabilidad ambiental en términos físicos y biológicos. Sostiene que en el corto plazo los tres objetivos son contradictorios entre sí y para alcanzar un óptimo global se ha de considerar el largo plazo en el que cada uno debe ceder un óptimo parcial. Los trabajos interdisciplinarios constituyen un esfuerzo por encontrar comunes denominadores de las variables ambientales y sociales. El coste ambiental, o sea la energía que necesita ser utilizada por un producto en todo su ciclo vital, desde que se extraen las materias primas que lo conforman hasta que éste se devuelven a la naturaleza no siempre es posible medirlo con dinero. Además hay otros componentes sociales, políticos y culturales que deben ser tenidos en cuenta a efectos de orientar los procesos de toma de decisiones acerca de las actividades humanas.

Según CEPAL (1990), la gestión ambiental del Estado es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental. Las principales funciones de la gestión ambiental son el diseño y formulación de una política ambiental, una legislación que la sustente, así como un sistema administrativo y un conjunto de instrumentos que permitan la concreción de la política y la legislación ambiental.

La política ambiental es una dimensión del desarrollo que no puede quedar expuesta al libre juego de las reglas del mercado y que requiere de una intervención del estado. Los problemas ambientales son conflictos de intereses, contradicciones que necesitan intervención estatal para darles resolución.

James O`Connor ² (1973), desde su concepción neo marxista– estructuralista, plantea que las funciones del estado están ampliamente determinadas por la estructura del sistema capitalista. “ El Estado no refleja simplemente la realidad socio – económica, sino toma parte en su misma construcción codificando sus formas y reforzando sus fuerzas ” Para lograrlo el Estado debe cumplir dos funciones, fuertemente interrelacionadas: acumulación (que permita la reproducción del sistema capitalista) y legitimación (satisfacción de los costos sociales y económicos de la acumulación)

¹ DOUROJEANI, Axel “Procedimientos de gestión para el Desarrollo Sustentable ”. CEPAL 1991. Revista 1

² O`CONNOR, James: “ La crisis fiscal el Estado” 1973

La idea de que el estado es un actor más en el proceso social, que no es un agente neutral ni actor homogéneo y que sus posiciones no son unívocas es aportada por O'Donnell y Oszlak³. Para estos autores las políticas públicas son todas las acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado, no constituyen meros actos reflejo o respuesta - outputs ante los inputs - sino que también suponen iniciativas explícitas o implícitas

Para de Sisto⁴, son objetivos de la política ambiental la protección, el cuidado y desarrollo del ambiente humano desde una concepción global, sistémica y a largo plazo, de forma que involucre a generaciones futuras y sus posibilidades de subsistencia.

La estructura administrativa del Estado latinoamericano, según Gligo ha evidenciado una rigidez para adecuarse a la complejidad del ambiente y a una gestión integral e integrada del mismo, manteniendo un carácter eminentemente sectorial.

Respecto de la gestión participativa, es importante tomar en cuenta la opinión de Lindblom⁵, acerca de que en las sociedades pluralistas los poderes y los recursos se distribuyen de manera desigual y que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que intervienen varios actores (políticos electos, funcionarios, partidos políticos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación).

A los modelos de conducta que orientan legítimamente las acciones sociales de los sujetos, podemos llamarlos "racionalidades", las que pueden definirse según Leff⁶ como: "(...) el sistema de reglas de pensamiento y comportamiento de los actores sociales que se establecen dentro de estructuras económicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando un conjunto de acciones y confiriendo un sentido a la organización de la sociedad en su conjunto. Estas reglas y estructuras orientan un conjunto de prácticas y procesos sociales hacia ciertos fines, a través de medios socialmente construidos, reflejándose en normas morales, en sus creencias, en sus arreglos institucionales y en sus patrones de producción."

Para dicho autor la problemática ambiental cuestiona la lógica predominante en el capitalismo. "La sociedad capitalista ha generado un creciente proceso de racionalización formal e instrumental que ha moldeado todos los ámbitos de la organización burocrática, los métodos científicos, los patrones tecnológicos, los diversos órganos del cuerpo social y los aparatos jurídicos e ideológicos del Estado." Propone, el concepto de racionalidad ambiental construido a partir de cuatro niveles de racionalidad:

³ OSZLAK, O. Y O' DONNELL, G " Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación" Documento. 1984

⁴ ZEBALLOS DE SISTO, María Cristina. El orden mundial. Las evaluaciones de impacto ambiental en la ciudad de Buenos Aires. Ley N° 123. Serie de textos legales. Ugerman Editor. 1999. Bs. As

⁵ LINDBLOM, Charles: " El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas" Colección de Estudios, Serie de Administración y Ministerio para la Administración Pública. Madrid. 1991.

⁶ LEFF, Enrique: " Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Ed. Gedisa. España. 1994.

- racionalidad sustantiva: sistema axiológico de valores que orientan las acciones basado en principios del desarrollo ecológicamente sostenible, socialmente equitativo, culturalmente diverso y políticamente democrático.
- racionalidad teórica: articulación entre la racionalidad sustantiva y la productiva, fundada en productividad ecotecnológica y un potencial ambiental del desarrollo.
- -racionalidad técnica o instrumental: establece vínculos funcionales y operacionales entre los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable a través de un sistema tecnológico apropiado y reglas jurídicas y políticas que legitimen la racionalidad ambiental.
- racionalidad cultural: sistema de significaciones que otorgan identidad e integridad y dan coherencia a prácticas productivas a diversas racionalidades ambientales heterogéneas.

PERSPECTIVA OBJETIVA DESDE EL MARCO ESTRUCTURAL y NORMATIVO

La Constitución provincial de 1986 es pionera y marca un hito en el proceso de instalación de la temática ambiental en San Juan. El artículo 58, ha venido operando como marco doctrinario en la temática regulándola con los siguientes rasgos relevantes: asocia el ambiente con la calidad de vida, incorporando una concepción del mismo que contempla la interdependencia entre la dimensión natural y social. Consagra el derecho de los habitantes a un "ambiente de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo". Además establece la acción de amparo como herramienta de la defensa de ese derecho y atribuye al estado provincial funciones ambientales a realizar por sí solo o con el concurso de la sociedad

Con posterioridad, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorpora estos principios y modifica el carácter de lo ambiental como función no delegada de las provincias a la nación, atribuyendo a esta última el establecimiento de los presupuestos mínimos y el marco general, y a las provincias las normas complementarias

En dirección de la relevancia otorgada a la temática ambiental por la Constitución Provincial, se crea en el año 1991 la Subsecretaría de Política Ambiental en el área del Ministerio de Desarrollo Humano pero sin estructura propia. Este organismo ha seguido los vaivenes de sucesivas reestructuraciones de la administración pública provincial. En 1993 pasa a depender de la Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente, que al ser elevada a rango ministerial, le otorga al área ambiental el nivel de Secretaría. En 1995, desaparece del organigrama y lo medioambiental como función permanece en el ámbito del Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente aunque sin estructura. En 1996 la temática está a cargo de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental. A partir de 1997 vuelve a la estructura como Subsecretaría de Política Ambiental, en el ámbito del Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente. A partir de diciembre de mil novecientos noventa y

nueve, se desjerarquiza descendiendo al nivel de Dirección de Política Ambiental en la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

Los cambios de dependencia ministerial estarían indicando distintas visiones o percepciones acerca de la problemática ambiental que orientan las políticas del área. La ubicación originaria de las funciones ambientales en el Ministerio de Desarrollo Humano pareciera privilegiar la vinculación del ambiente con la salud, calidad de vida y el modelo de desarrollo. La posterior inserción en el Ministerio de la Producción, Infraestructura y Medio Ambiente evidenciaría de parte de la autoridad la percepción acerca de la relación entre actividad económica y ambiente, aunque con un enfoque de economía ambiental que se limita a regular la internalización de las externalidades negativas de los procesos productivos. Finalmente ubicar el área ambiental en la órbita de Obras y Servicios Públicos, podría significar enfatizar los impactos ambientales de las actividades humanas y la priorización de las soluciones tecnológicas a los conflictos ambientales.

Comparando el actual organigrama funcional de la Dirección de Política Ambiental con el que estuviera en vigencia hasta diciembre de 1999 se observan diferencias significativas. Una de ellas es la desaparición de los Departamentos de Ordenamiento Territorial y Calidad de la Construcción del ámbito de Política Ambiental y su conversión en Dirección, con igual rango que Política Ambiental. La decisión pareciera indicar una concepción que sostiene la autonomía de la problemática del ordenamiento territorial respecto de la política ambiental, lo que supone considerar que dicha temática no es una dimensión de la política ambiental, sino un aspecto relacionado con ella sobre el cual no regula la política ambiental.

La gestión ambiental no ha podido consolidarse aún con perfil propio. Por el contrario ha funcionado en el ámbito de distintos ministerios y con diferentes niveles jerárquicos, llegando incluso a desaparecer de la estructura. Ello estaría mostrando indefinición acerca del área de competencia específica de la temática ambiental y del ejercicio de las funciones que le serían propias como autoridad de aplicación de leyes y responsable de la coordinación de acciones ambientales.

Los cambios operados en tan corto plazo también están indicando por un lado, la presencia de distintas visiones acerca de lo ambiental que se imponen según las posiciones de quienes detentan el poder en cada momento y por otro, la ausencia de hegemonía de una de ellas. La discontinuidad en la concepción sobre la temática ambiental es el rasgo predominante. No obstante, lo positivo es que aunque con distintos contenidos y alcances, lo ambiental se ha mantenido como preocupación durante las distintas gestiones de gobierno en los últimos diez años. Las distintas concepciones ambientales resuelven de distinta manera la relación economía-calidad de vida y ambiente. Estas tomas de posición generan tensiones de intereses que sin duda pujan por imponerse configurando distintas estructuras organizativas.

También puede estar influyendo en las fluctuaciones, que se trata de una problemática de tematización reciente tanto a nivel local como en el país que demanda un cambio de enfoque en la gestión. Este cambio implica superar las miradas sectoriales y fragmentarias del ambiente sustituyéndolas por una concepción integral y sistémica y que además conciba que la cuestión ambiental no es independiente del modelo o estilo de desarrollo vigente. Estas perspectivas son nuevas en la provincia. La avanzada la tienen los equipos técnicos y científicos, que trabajan en el estado o se vinculan con él, que suman a su experiencia la información producto de cumbres y congresos ambientales, pujando para que el problema sea tratado desde un enfoque holista aunque no siempre crítico. En frecuentes ocasiones las preocupaciones ambientales responden a exigencias de organismos internacionales o del mercado, por lo que la tematización no surge siempre de la iniciativa autónoma, ni de los intereses de la sociedad civil y el estado.

Es importante agregar que otro factor que aumenta la complejidad de la gestión ambiental, es la dispersión de la temática entre distintas áreas de gobierno. Existen otros ministerios con incumbencia directa o indirecta en lo ambiental como Economía, Educación, Salud, lo que demanda esfuerzos de coordinación que a menudo se ven dificultados por distintas visiones sobre la relación ambiente - desarrollo, además de factores burocráticos y financieros.

En tanto discurso, las leyes con relevancia ambiental han ido surgiendo al calor de las distintas corrientes de pensamiento dominantes en el área temática y evidencian la cristalización de las posiciones que sobre el tema sustentan los distintos sectores en cada momento histórico.

La legislación existente en general es vasta y suficiente para poder controlar los problemas ambientales que existen en la provincia, aunque se reconocen algunas lagunas legislativas como es el caso del ordenamiento territorial y el de los residuos sólidos urbanos.

Siguiendo una clasificación de Naciones Unidas⁷, la legislación vigente en la provincia que constituye el corpus normativo en materia ambiental, puede presentarse del siguiente modo:

- Legislación sectorial de relevancia ambiental, referida a recursos naturales.
- Legislación ambiental general, que ha registrado la mayor producción en los últimos años.
- Legislación de incidencia ambiental, aunque no haya sido elaborada con ese objetivo.

La **LEGISLACIÓN SOBRE RECURSOS NATURALES** en la provincia, ha dado a los mismos un tratamiento predominantemente fragmentario y parcial que se evidencia tanto en la especialización por recurso (leyes de suelo, agua, fauna, forestal) como en las modalidades de gestión departamentalizada. Además la regulación ha oscilado entre una lógica economicista, o sea una explotación de recursos con fines de rentabilidad económica en el corto plazo, sin respeto de los tiempos de la naturaleza y un enfoque preservacionista⁸, con el objetivo de mantener el

⁷ Naciones Unidas " Perfil de país " 1996

⁸ Glosario de Ley 6634 : preservación: mantenimiento del ambiente sin uso extractivo ni consultivo o con utilización recreativa científica restringida. Pág. 16

ambiente natural sin uso o con utilización restringida más allá de las necesidades humanas, como si el ambiente sólo estuviera conformado por elementos naturales.

Aún en aquellos casos en que las normas han previsto la superación de dicho aislamiento, la integración no se ha efectivizado en su aplicación. Tal es el caso de la ley N° 5824/87 para la Preservación de los Recursos Agua, Suelo y Aire y Control de la Contaminación en la Provincia que ya consagra la necesidad de coordinación y de una gestión integrada. Para tal función preveía la creación de una Comisión de Planeamiento y Coordinación en el ámbito del Poder Ejecutivo, a la que se asignaba la función de coordinar las acciones de los organismos participantes: Hidráulica, Salud Pública, Obras Sanitarias, Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Recursos Hídricos. Dicha Comisión nunca llegó a concretarse.

Es a partir de 1996 cuando se profundizan los cambios en la legislación recursista que buscan superar el enfoque fragmentario y propugnan el uso sustentable de los recursos, aunque dichas modificaciones no se han reflejado de manera completa en la aplicación e instrumentación técnica - administrativa . Son ejemplos que intentan superar la visión sectorial y promover el uso racional de la naturaleza como recurso económico las leyes 6911/98 y 6744/96.

La primera norma se propone proteger, conservar, propagar, repoblar, generar y promover el aprovechamiento sustentable de la flora, fauna silvestre, fauna ictícola así como la creación, fiscalización y desarrollo de las Areas Naturales Protegidas. Un aporte significativo es la creación del Sistema de Protección y Desarrollo de las Áreas Naturales de la Fauna y Flora Silvestre que tendrá por finalidad contribuir, asistir y ayudar a la Autoridad de Aplicación (Dirección de Política Ambiental) a la consecución de los objetivos propuestos en la norma. Dicho Sistema queda compuesto por:

- * Autoridad de Aplicación : actual Dirección de Política Ambiental

- * Cuerpo de Agentes Provinciales de la Conservación: se le asigna el ejercicio del poder de policía

- * Cuerpo de Protectores Voluntarios de la Fauna, Flora y Parques: constituye una novedad en la regulación y se inspira en el requerimiento de la participación social en el manejo sustentable de los recursos ya que se constituiría como una organización no gubernamental con fines de información, extensión, capacitación, difusión y control.

- * Comité de Asesoramiento y Preservación de las Áreas Naturales, de la Fauna y de la Flora: coordinado por la Autoridad de Aplicación estará integrado por: un representante de cada una de las siguientes áreas: Subsecretaría de Agricultura y Ganadería, Cuerpo de Agentes Provinciales de la Conservación, Policía Ecológica, los Municipios, Ente Provincial de Turismo y se invitarán representantes de Gendarmería Nacional, Ejército Argentino, Universidad Nacional de San Juan, Administración de Parques Nacionales y de otros organismos o entidades que la Autoridad Nacional considere necesarias.

* Consejo Provincial del Ambiente: previsto en ley General del Ambiente N° 6.634 de 1995 con funciones de órgano asesor y consultor, siendo sus informes de carácter vinculante.

En los hechos, varios de los componentes previstos del sistema aún no están consolidados en su funcionamiento. La conformación del cuerpo de protectores voluntarios de flora, fauna y áreas protegidas, estaría indicando una estrategia que busca concretar lo consagrado en la Constitución provincial respecto a la co-responsabilidad de la sociedad y el estado en la función ambiental.

En una similar dirección de visión integral la ley 6744/96 dispone el control de las acciones relacionadas con fitosanitarios, fertilizantes, abonos, enmiendas, inoculantes y otros productos de saneamiento ambiental con el propósito de asegurar el manejo racional de estos productos y proteger la salud humana. Además se propone optimizar la producción agropecuaria y forestal, proteger los ecosistemas naturales y modificados, disminuir los riesgos para los seres vivos y el ambiente a través de la promoción de su uso correcto, mediante la educación e información planificada. A la vez disminuir los riesgos de intoxicación de personas relacionadas con el uso y manejo de tales elementos y evitar la contaminación de alimentos y ambiente con residuos tóxicos e impedir el desequilibrio de los ecosistemas. La autoridad de aplicación es la Dirección de Sanidad Vegetal, dependiente del Ministerio de Economía. Esta norma constituye otro ejemplo de intención por sustituir la gestión fragmentaria, al proponer la creación de la Comisión Provincial Asesora Honoraria de Fitosanitarios, Fertilizantes, Abonos, Enmiendas, Inoculantes y otros productos integrada por ministerios y organismos provinciales y nacionales que por su competencia estén relacionados con el tema. Avanza además en mejorar los controles mediante diversos registros: de productos autorizados, de asesores y consultores técnicos para el uso de dichos productos y de personas físicas o jurídicas que realicen servicios de aplicación a terceros.

En la polaridad señalada entre economicismo y preservacionismo presente en esta legislación ha dominado, con la excepción de normas de los últimos años, una racionalidad que ha posibilitado la explotación a veces excesiva de los recursos, enmarcada en el patrón productivo vigente. Es decir, las leyes facilitaron el dominio del interés en la maximización de beneficios en el corto plazo por sobre la protección⁹ y conservación¹⁰ con propósitos de mejorar la calidad de vida de la población. Una nueva lógica ambiental comienza a tener mayor relevancia en la legislación recursista más reciente, aunque sin lograr hegemonía en los hechos todavía.

A pesar que se observan avances en la aplicación de la legislación por parte de las autoridades del área ambiental y minera, no se habría logrado aún consenso en todos los poderes y niveles de gobierno, ni en la totalidad del sector empresario y sociedad, acerca de un manejo de los recursos naturales que compatibilice economía y ecología, que supere posiciones

⁹ Glosario Ley 6634: Conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinadas a mejorar el ambiente y a prevenir su deterioro. Pág.16

extremas y que garantice la producción y cumplimiento de la legislación con un enfoque que conciba lo ambiental como una dimensión del desarrollo. Esta nueva orientación que vincula la regulación de los recursos con el desarrollo humano y que reclama la necesidad de replantear críticamente el actual modelo que incita a una explotación ilimitada que ignora la solidaridad intra e intergeneracional, es la que aún no aparece consolidada en la aplicación efectiva de la legislación recursista en la provincia.

LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL ha sido producida en los últimos años, poniendo a San Juan en un pie de igualdad en la preocupación por la temática con las provincias más avanzadas. Es en estas normas donde más claramente se evidencia la influencia de los nuevos enfoques, y aunque falta bastante, se puede afirmar que en los últimos años se han dado avances hacia una mayor adecuación de las actividades humanas a la normativa. Las más representativas son las leyes provinciales: General del Ambiente N° 6634 de 1995 y de Impacto Ambiental N° 6571/95, modificada por ley 6800/97. A ellas se deben agregar la adhesión provincial a la Leyes Nacionales de Residuos Peligrosos N° 6665/95 y de Impacto de las Actividades Mineras N° 24585

La ley General del Ambiente, N° 6634 (1995) incorpora el nuevo debate, ya presente como encuadre general en la Constitución Provincial e instalado sobre todo a partir del Informe Brundtland de 1987, que conjuga deterioro ambiental con pobreza y calidad de vida y lo vincula con el modelo de desarrollo. Se trata de una ley marco que sostiene la necesidad que las acciones del gobierno provincial y de las personas deberán tener en cuenta los principios del desarrollo sustentable en lo que hace al planeamiento y realización de actividades económicas de cualquier índole. La finalidad no es otra que el mejoramiento de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

Sin embargo se observa que aunque muchos hablen de desarrollo sustentable, esta nueva perspectiva, que requiere percibir la problemática ambiental en su contexto político económico, está aún insuficientemente asumida en la provincia, donde la mayoría de los actores involucrados- incluidos muchos con responsabilidad en la toma de decisiones- siguen visualizando el problema como efecto “natural” de una modalidad de desarrollo que prioriza la lógica económica sobre la ambiental. Ese es el rasgo distintivo que surge de la implementación de acciones, que desvirtúa la racionalidad originaria presente en la ley.

Es importante señalar que está presente un enfoque de gestión integral en las leyes de Impacto Ambiental y General del Ambiente. Esta última señala que los organismos públicos deberán utilizar un enfoque inter y multidisciplinario al planificar y desarrollar actividades que, directa o indirectamente, puedan impactar en el ambiente.

¹⁰ Ibidem: Uso y manejo racional del ambiente, con el fin de asegurar la obtención de óptimos beneficios sociales, económicos, culturales, en tanto no conduzca a la degradación del mismo.

También contempla la creación de un Consejo Provincial del Ambiente que ha sido tardíamente conformado en el año 2001, con la función de proponer lineamientos de política ambiental desde un enfoque integral, en el marco de una concepción ambiental del desarrollo y cumplir tareas de asesoramiento y apoyo técnico. Es presidido por el ministro de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente y lo integran un representante de cada uno de los siguientes órganos: del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente; Poder Legislativo; Poder Judicial; Universidad Nacional de San Juan; Universidad Católica de Cuyo; además un representante de cada una de las ONGs ambientales con personería jurídica; y tres representantes de los municipios, (uno de cada una de las tres categorías). Además incluye la posibilidad de integrar entidades invitadas que acrediten preocupación por los temas ambientales. Esta conformación está en la dirección de gestión integral, asociada y participativa, aunque ya hay quejas de parte de los municipios debido a una sobrerrepresentación de las ONG. Su muy reciente conformación impide toda evaluación de acciones pero es de esperar que aporte en la dirección de explicitar una política ambiental acorde con la perspectiva ambiental del desarrollo.

Esta misma norma le atribuye al Estado, a través del Ejecutivo, la función de elaborar un Plan de Política y Gestión Ambiental y un Plan de Educación Ambiental Permanente, sobre la base de los lineamientos propuestos por el Consejo, que recién está comenzando a trabajar en la elaboración de una planificación.

La Ley General del Ambiente sostiene la idea de un estado activo que promueva un desarrollo socioeconómico equilibrado y ambientalmente sustentable a través de la elaboración del mencionado Plan de Política y Gestión Ambiental, facultad del poder ejecutivo. Tal modelo de desarrollo no es una realidad hoy, sólo aparece como meta en el discurso de muchos funcionarios entre los que se observa gran diversidad de opiniones respecto de los alcances y contenidos del mismo, lo que sin duda operaría como obstáculo para la concreción de dicho modelo.

La Ley de Impacto Ambiental N° 6571/95 ha significado un gran avance, aunque se corre el riesgo que su implementación en un marco que se resiste a vincular ambiente con modelo de desarrollo, termine reduciendo la gestión ambiental a la aplicación de medidas fiscales o a la exigencia de implementación de remedios tecnológicos. Esta norma en su momento tuvo como novedosa la incorporación de la sociedad en la gestión ambiental a través de su participación en las Audiencias Públicas. También contempla la vinculación con otros órganos como las Universidades y Centros de Investigación públicos y privados para la elaboración de los dictámenes técnicos sobre las manifestaciones de impacto ambiental realizadas por los proponentes de proyectos.

A pesar de lo prescripto por la norma, es llamativo que en su aplicación no siempre se ha incorporado la evaluación de los aspectos socioeconómicos y culturales. Existen ejemplos al respecto: en el caso de los diques Punta Negra – Caracoles, la evaluación de impacto no incluyó

aspectos sociales importantes como el aislamiento al que se condenaba al departamento Calingasta por el corte de la ruta 12, siendo éste un motivo de conflicto en aquel momento y que pudo evitarse previendo dicho efecto. Esto podría estar señalando una visión acerca de que los impactos que requieren evaluación por especialistas son los naturales y que sobre los sociales basta con meras opiniones del sector público, que a menudo se equivoca como en este caso.

También se han evidenciado casos en que la aplicación de la ley no ha sido oportuna, también ejemplifica acá el comienzo de la obra de los diques sin que se hubiera otorgado la declaración de impacto ambiental, que fue cumplimentada con posterioridad. Otra situación ilustrativa es la obra de infraestructura sobre tendido eléctrico de alta tensión San Juan - Jáchal que se autorizó, a pesar de los reclamos de la población y funcionarios departamentales que advertían sobre los impactos en la salud. En ambos casos tuvo intervención la Defensoría del Pueblo en resguardo de los derechos difusos.

Los registros presentes en el Boletín Oficial dan cuenta, especialmente en los últimos tres años de un crecimiento y continuidad de las intervenciones de la DPA para la autorización de diversas actividades, aunque no revelan los conflictos de intereses entre reparticiones estatales entre sí y con sectores del mercado que en cambio pueden leerse desde las crónicas periodísticas y entrevistas realizadas a actores involucrados.

La ley N° 24585, modifica el artículo 282 del Código de Minería de la Nación e incorpora a dicho Código el Título Complementario “De la Protección Ambiental para la Actividad Minera”. De esta forma constituye la primera ley ambiental aplicada a un sector específico de la economía nacional que satisface el objetivo de dar uniformidad y homogeneidad normativa en todo el territorio nacional. La norma contiene una concepción amplia de ambiente que incluye lo natural y social al prescribir en su artículo 1 que se regirán por las disposiciones de esta ley: “La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectado por la actividad minera “. La regulación incluye las actividades de prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales.

La autoridad de aplicación es la Dirección de Minería de la provincia, quien es responsable de evaluar los Informes de Impacto Ambiental presentados por las empresas y otorgar la Declaración de Impacto Ambiental para cada una de las etapas del proyecto (prospección, explotación, explotación), con actualización cada dos años.

Según datos aportados por Dirección de Minería desde 1998 se han otorgado hasta septiembre de 2001, 45 Declaraciones de Impacto Ambiental y hay 100 más en estudio. La consideración de la minería como herramienta para el desarrollo por parte de las autoridades, no debe operar como obstáculo para exigir el cumplimiento de la legislación, sobre todo en lo referente a la aplicación de controles permanentes a la actividad minera.

En relación a los **Residuos Peligrosos**, la provincia adhirió mediante la norma N° 6665/95 a la ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24051 de 1992 reglamentada por Decreto Nacional 831/93. Se ha avanzado en la provisión a la autoridad de aplicación, la Dirección de Política Ambiental, de un instrumento para regular la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos en la provincia. Para ello se ha cumplido con la creación del Registro Provincial de Generadores y Operadores de Sustancias, pero en opinión de legisladores y funcionarios del área está todavía pendiente la reglamentación provincial que permita la aplicación a la situación específica de la provincia

Respecto de la **LEGISLACIÓN CON INCIDENCIA AMBIENTAL**, especialmente aquella que formula planes y programas económicos u obras públicas, en el contexto de una provincia donde hay escasa planificación, un dato significativo es que aunque esté previsto en el instrumento legal, no siempre se toma en cuenta la dimensión ambiental en tales decisiones, manteniendo un relativo divorcio entre ambiente y planificación económica. Esto se ha evidenciado en los últimos años ante la construcción de obras públicas como los diques, circunstancia que costó como se dijo, innumerables conflictos con la comunidad perjudicada por el aislamiento provocado por la obra. Otros ejemplos lo constituyen los proyectos en el marco de las leyes de promoción a distintas actividades económicas, especialmente los diferimientos agrícolas, que no siempre prevén los impactos ambientales o se adecuan oportunamente a las exigencias ambientales.

Desde la década del '70 ya hay legislación nacional que promueve actividades económicas en la provincia que contiene preocupaciones ambientales. Tal el caso de las leyes 21608/77 y 21695/77. En cambio la ley 22973/83 actualmente en vigencia, no hace referencia alguna a la evaluación ambiental como prerrequisito para la aprobación de los proyectos por la Autoridad de Aplicación. Dicha norma extiende el régimen de promoción y desarrollo económico de la provincia de La Rioja a San Juan otorgando los beneficios de diferimientos de impuestos nacionales para la ejecución y radicación de proyectos de envergadura en el ámbito agropecuario, turístico e industrial. La omisión no sería grave dado que estas actividades económicas están comprendidas en las situaciones previstas por la ley de Impacto ambiental, como también son objeto de regulación por la de fertilizantes y otras leyes ambientales. La información de los organismos competentes indica que no se vienen aplicando en todos los casos, lo cual se convierte en una situación de alto riesgo desde las exigencias del desarrollo sustentable, ya que a los efectos altamente concentradores desde lo económico, se suman consecuencias ambientales de difícil mitigación o reparación

De este modo pareciera que lo ambiental aparece como algo colateral que se adiciona a posteriori de la planificación, en el mejor de los casos para dar lugar a la evaluación de impacto

que no siempre es completa y oportuna y en la peor de las situaciones, sólo buscando paliar o remediar los efectos dañinos.

En la aplicación de este tipo de legislación es donde se hace más evidente que en la provincia hay una limitada planificación a mediano y largo plazo con escasa incorporación de la preocupación ambiental, lo que profundiza el divorcio entre economía y ambiente. Cumplir con la solidaridad intergeneracional e intrageneracional para hacer sustentable el desarrollo, requiere previsiones temporales y políticas orientadas a una distribución más equitativa de recursos económicos y simbólicos. La actuación provincial no logra articular de manera efectiva, la perspectiva ambiental a la economía, a la equidad, a la calidad de vida, ni hacer creíble el desarrollo sustentable que se sostiene como deseable en el discurso legislativo y en la aspiración de los funcionarios del área. Desde la acción, no siempre parece cuestionarse el actual modelo productivo por lo que el concepto de sustentabilidad resulta vaciado de su contenido crítico. Además no se supera la visión que analogo el desarrollo con crecimiento económico, siendo una opinión frecuente en funcionarios del área económica que no es posible ser tan estricto en la aplicación de las normas ambientales si no hay crecimiento, ya que supone para los industriales mayores costos que generan riesgos de cierre de fuentes de trabajo. La idea del fuerte condicionamiento de la crisis económica y el fantasma del desempleo, opera en los funcionarios como una limitante para la exigencia de aplicación de la legislación ambiental por el sector empresario. Indudablemente se trata de un dilema sin salida si la solución se busca en el marco de un modelo de acumulación como el ahora vigente y no se plantea la búsqueda de alternativas en el mediano y largo plazo.

La vastedad de la producción normativa vinculada al ambiente no debe interpretarse como un indicador del compromiso gubernamental en la problemática, sin atender a la efectiva aplicación de la misma, punto en el cual se presentan todavía diversos obstáculos, principalmente derivados tanto del dominio de la lógica economicista sobre la ambiental, como de la escasez de recursos humanos y económicos

Respecto del obstáculo representado por la frágil presencia de la lógica ambiental y en cambio la fuerte tendencia a la conciliación con el sector productivo en el marco de la crisis económica y alta desocupación, puede inferirse debilidad en la toma de decisiones por parte del área ambiental con una escasa planificación ambiental.

A la escasez y hasta subutilización de los insuficientes recursos materiales, se agrega que los recursos humanos disponibles en general también resultan exigüos y aunque muestran alto nivel de profesionalismo no siempre satisfacen el perfil adecuado, en la medida en que la formación técnica no está acompañada en todos los casos de una capacitación en el marco del enfoque holista demandado por una gestión sustentable del ambiente. Además puede agregarse que se avanza muy lentamente en materia de sistemas de información, a pesar que la normativa los prevé como instrumento fundamental para formulación de planes y monitoreo ambiental.

La brecha entre la producción legislativa y su aplicación puede ser leída como expresión de incoherencia. Sin embargo, si se profundiza el análisis, surge que dicha brecha opera en la dirección de reproducir el estado actual de la situación caracterizada por el predominio de exclusividad estatal en la toma de decisiones, fragmentación en el análisis de los problemas, acriticidad frente al estilo de desarrollo vigente y enfoques técnicos sectoriales que apuntan a soluciones atomizadas y paliativas, más que a acciones integrales y preventivas.

PERSPECTIVA SUBJETIVA: OPINIÓN DE FUNCIONARIOS DEL AREA AMBIENTAL

Resulta de interés captar la perspectiva de los funcionarios del área específica (actual Dirección de Política Ambiental). En el proceso de la gestión ambiental emerge como rasgo relevante en ella la comprensión de la vinculación entre ambiente y desarrollo en el marco del paradigma del desarrollo sustentable, si bien con matices que luego se profundizarán. Sin embargo en buena parte de las otras esferas oficiales como en ámbitos empresarios, todavía domina la perspectiva que sostiene que la dimensión ambiental es un obstáculo al crecimiento económico, y que la legislación específica constituye una exigencia que perjudica la rentabilidad empresarial y repercute negativamente en el empleo. Este escaso acompañamiento por otras áreas de gobierno, torna difícil el logro de una gestión del ambiente adecuada al mentado desarrollo humano sustentable.

Sea por desconocimiento o por convicciones ideológicas, la idea que opone ambiente y desarrollo constituye uno de los principales obstáculos a erradicar no sólo del sector productivo sino también de ámbitos decisores del estado. Creemos que esta posición, también frecuente en el imaginario social, es atribuible a un concepto restringido de desarrollo que lo analoga con crecimiento económico en el marco de un modelo que enfatiza la rentabilidad en el corto plazo. Una atención particular nos merece la disyuntiva expresada entre empleo y ambiente, que entendemos irresoluble en el marco de una lógica economicista de corto plazo, pero solucionable en el contexto de una racionalidad ambiental que toma en cuenta el largo plazo.

Aunque se verifican esfuerzos discontinuos desde el área, lo típico es que se carece de una estrategia de difusión y educación en la temática que permita sensibilizar acerca del nuevo paradigma del desarrollo sustentable, alternativa que propone armonizar sociedad, economía y naturaleza.

Si bien se comparte en el área específica el paradigma del desarrollo sustentable a nivel retórico, se comprueba el uso del concepto con distintas significaciones. Sólo muy pocos ostentan posiciones críticas al modelo productivo vigente. Los cuestionamientos no son lo dominante, por el contrario la mayoría asume posturas predominantemente acriticas frente al modelo hegemónico y la acción política orientada a la sustentabilidad, se reduce a proponer paliativos a las consecuencias producidas por el estilo de desarrollo, más allá del discurso legislativo y

opiniones de algunos funcionarios. En general, se identifican como causas de los problemas ambientales, lo que en realidad son efectos de la propia dinámica del patrón productivo vigente. Congruente con ello se elaboran propuestas de solución a los conflictos ambientales que sólo resultan reparadoras o correctivas, en tanto no apuntan a superar el desequilibrio en la relación economía-naturaleza planteado por el modelo dominante.

Si bien en el área específica hay conciencia de los impactos negativos del modelo de desarrollo vigente, de las limitaciones que presentan las soluciones paliativas y de la escasez de acciones preventivas, en general no se avanza en la dirección de reconocer que las soluciones adecuadas suponen sustituir la lógica economicista actual por una lógica ambiental.

La racionalidad ambiental como nuevo sistema axiológico, conjunto de ideas y normas, prácticas productivas y conjunto de significaciones sociales, que sostienen modalidades de uso de los recursos mediante una racionalidad productiva alternativa que permita la amplia participación de la comunidad en la distribución equitativa de todo tipo de recurso, no estaría presente de manera homogénea en todos los agentes y niveles de la gestión ambiental provincial. Las cuatro dimensiones¹¹ que según Leff la constituyen, habrían logrado un desarrollo desigual en la gestión, dado que estarían relativamente consolidadas la racionalidad sustantiva y la teórica, mientras que se registran niveles embrionarios en la instrumental y cultural. En la medida que no se avance en el fortalecimiento de todos los componentes de la racionalidad ambiental y por lo tanto en dirección crítica de la lógica que sostiene el modelo productivo dominante, continuarán evidenciándose contradicciones entre decir y hacer

Lógicamente una única área de gobierno poco puede hacer en este sentido sin el acompañamiento y cooperación de otros sectores. Si bien se ha podido avanzar en la tematización de lo ambiental no ha sido posible aún lograr que se ubique en la agenda pública una política sustentada en una racionalidad ambiental, concebida como política transversal, que sostiene lo ambiental como dimensión de todas las políticas sectoriales y jurisdiccionales, lo cual requeriría repensar estilos de desarrollo alternativos al vigente. No parece haber lugar todavía para este cuestionamiento como política de estado, lo que se expresa en la persistencia de una lógica economicista por sobre una lógica ambiental que va emergiendo en el área específica del estado provincial, decidida a nivel retórico y tímida todavía en los hechos.

Otro tópico relevante en la dirección de una gestión sustentable del desarrollo son las opiniones de quienes son responsables de la instrumentación de mecanismos participativos previstos en la normativa. Respecto de estrategias como las audiencias públicas, muchos

¹¹ Racionalidad sustantiva: entendida como sistema axiológico de valores que orientan las acciones basado en los principios del desarrollo ecológicamente socialmente equitativo, culturalmente diverso y políticamente democrático. Racionalidad teórica en tanto sistema conceptual que articula la racionalidad sustantiva y la productiva. Racionalidad instrumental, que pretende vincular los objetivos sociales y las bases materiales del desarrollo sustentable a través de un sistema tecnológico apropiado y reglas jurídicas y políticas que legitimen la racionalidad ambiental. Racionalidad cultural en tanto sistema de significaciones que otorgan identidad e integridad y dan coherencia a prácticas productivas

funcionarios se plantean el interrogante de si el ciudadano común está capacitado y dispone de la información para intervenir en ellas, lo que pareciera indicar un conflicto entre saber técnico y popular, aún no resuelto por el sector público, que es aparente si se concibe que ambos conocimientos pueden complementarse. Otro rasgo de esta creencia es el supuesto de la neutralidad de los saberes técnicos, como si ellos ofrecieran garantía de objetividad frente a las decisiones políticas. En este último caso se estaría evidenciando una percepción de las soluciones técnicas como autónomas de posiciones político – ideológicas. Estos desencuentros paradigmáticos constituyen un obstáculo a una gestión sustentable y participativa.

Entendemos que aunque todavía tienen más presencia formal que real, las estrategias participativas significan avances que bien aprovechados por la sociedad civil pueden forzar cambios paradigmáticos importantes para la provincia. Acciones aisladas de apertura democrática, sin la institucionalización de mecanismos de vinculación con la sociedad, permiten la persistencia del predominio del mercado y de un estado sometido a él, como actores centrales en la toma de decisiones.

En el marco de una desigual distribución del poder entre los actores no estatales combinada con cierta debilidad estatal en materia ambiental, el discurso sostenido por los funcionarios que presenta las decisiones como resultado de interacciones múltiples con diversos actores, en general carecen de anclaje real.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que existe una política ambiental en la provincia de San Juan en tanto toma de posición por el estado, con forma positiva de acciones o negativa de omisiones, que expresa un modo de intervención frente a los problemas ambientales. Así, es una política dejar hacer a otros actores en beneficio de su propio sector y en contra de la sustentabilidad. Esto no significa que siempre esta toma de posición de todos los entes y agentes involucrados en las acciones ambientales del estado provincial, sea explícita o unívoca u homogénea.

La constitución provincial atribuye al estado un rol ineludible en materia ambiental y consagra sus funciones, sin embargo no se verifica un efectivo y completo cumplimiento de las funciones asignadas.

Si bien la normativa le concede al estado prioridad en la definición de la política, contempla la posibilidad de la convocatoria a la sociedad para cumplir dichas funciones, adheriendo así a principios de democracia participativa en el cumplimiento y control de las mismas. Con base en lo estudiado, pueden advertirse en el escenario estatal expresiones de un juego de poder, en el que el estado tiene serias dificultades para arbitrar en defensa de los intereses mayoritarios y realizar políticas inspiradas en el desarrollo que contemple sustentabilidad ambiental, social, económica y política. La presión de los agentes económicos en muchas

decisiones estatales en materia ambiental son realidad frecuente en la provincia, sin embargo es mucho menos evidente aunque haya crecido en los últimos tiempos, la participación de la sociedad - a través de sus organizaciones comunitarias y ONGs ambientalistas - que constituye un aspecto muy significativo en una estrategia de desarrollo humano sustentable. No se registra en los últimos años una estrategia continua de vinculación institucionalizada con organizaciones de la sociedad civil a pesar de las declaraciones contenidas en la normativa y el reconocimiento de las autoridades del área sobre la importancia de la misma.

En cuanto a la toma de decisiones predomina la práctica del “ hacer lo que se puede” ya que es poco frecuente la planificación sobre todo la de mediano y largo plazo, que son las dimensiones en las que podrían resolverse los desequilibrios economía- ambiente. En la escasa planificación económica existente es débil la importancia que se asigna explícitamente a la dimensión ambiental.

Se registra heterogeneidad en cuanto a la presencia de la preocupación ambiental entre los poderes y niveles del estado provincial. Sólo en el organismo específico (DPA) , se detecta un mayor involucramiento de la lógica ambiental en sus decisiones, aunque sea de manera incompleta y no extendida de manera homogénea. A pesar que en el área específica hay conciencia acerca de los impactos negativos del modelo de desarrollo vigente y de las limitaciones de las soluciones paliativas, no parece haberse comprendido que las soluciones adecuadas suponen sustituir la lógica economicista dominante por una lógica ambiental. Se evidencia aún una fuerte presencia del modelo de desarrollo único inspirado en la búsqueda de ganancias en el corto plazo y por ello la dificultad de los agentes o sectores estatales más concientizados, de incluir en la agenda pública la alternativa de otro modelo que conciba al desarrollo no sólo como crecimiento económico concentrado, sino como sustentable no sólo desde lo ambiental sino también desde lo social, bajo la forma de equidad, y lo político en el sentido de fuerte participación de todos los sectores involucrados.

La presencia de distintas racionalidades y visiones sobre ambiente y desarrollo, presentes en distintos agentes y niveles estatales, opera como obstáculo a una gestión integrada del ambiente. No parece haber lugar todavía para un cuestionamiento al modelo de desarrollo vigente como política de estado, lo que se expresa en la persistencia de la lógica economicista por sobre la ambiental que va emergiendo en el área específica del estado provincial, decidida en el discurso y tímida todavía en los hechos.

La existencia de un organismo autónomo encargado del área en la estructura provincial expresaría el predominio en la provincia de una concepción acerca de que la política ambiental es una política sectorial y no una política transversal, que esté presente en todas las políticas sectoriales incluida la política económica.

El marco normativo -probablemente más allá de las intenciones de sus autores- resulta solidario y coherente con la situación imperante en el contexto de un estilo de desarrollo

caracterizado por el predominio de una lógica de acumulación, donde el mercado es quien asigna de manera preferente los recursos.

La debilidad de la política ambiental se lee en los siguientes valores de indicadores relevantes: el no cumplimiento o cumplimiento incompleto de la normativa, el limitado control sobre los conflictos, los escasos o nulos recursos humanos y económicos afectados, el predominio de la lógica economicista sobre la ambiental, una sociedad escasamente sensibilizada y el limitado poder relativo del área encargada de la gestión ambiental, carente de presupuesto propio y de capacidad de coordinación de una estructura administrativa excesivamente atomizada.

Es relevante preguntar a qué objetivos sirve una política ambiental con estas características, teniendo en cuenta las funciones distinguidas por O'Connor. Tal como está planteada pareciera servir a las funciones de acumulación ya que favorece la reproducción del capital, lo que es evidente en muchos casos de explotación minera y emprendimientos industriales y aún en obras de infraestructura en las que el mismo estado, bajo la apariencia de ser el representante del interés general y árbitro de los conflictos sectoriales, ha parecido más preocupado por favorecer la rentabilidad empresaria que por promover el desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida de la población

BIBLIOGRAFÍA

DOUROJEANI, Axel "Procedimientos de gestión para el Desarrollo Sustentable". CEPAL 1991.

Revista 1

LEFF, Enrique: "Ciencias Sociales y Formación Ambiental" Ed. Gedisa. España. 1994

LINDBLOM, Charles: "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas" Colección de Estudios, Serie de Administración y Ministerio para la Administración Pública. Madrid. 1991.

O'CONNOR, James: "La crisis fiscal el Estado" 1973

OSZLAK, O. Y O' DONNELL, G "Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación" Documento. 1984

WEBER, Max: "Economía y Sociedad" .Tomo I. Fondo de Cultura Económica. Bogotá. 1977.

ZEBALLOS DE SISTO, María Cristina. El orden mundial. Las evaluaciones de impacto ambiental en la ciudad de Buenos Aires. Ley N° 123. Serie de textos legales. Ugerman Editor. 1999. Bs. As