

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LA GESTION AMBIENTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA:

UN NUEVO ROL EN LA ACTIVIDAD ESTATAL

Juan Rodrigo Walsh*

La década del noventa fue testigo de un profundo cambio en el rol que cumple el Estado dentro del contexto socio-económico. A partir de la crisis de los modelos basados en el Estado prestador de servicios y productor de bienes, se replanteó un accionar tendiente a recuperar las funciones esenciales de contralor, al tiempo que se incorporó la necesidad de abordar la responsabilidad por la gestión ambiental.

En realidad, desde la óptica estatal existen dos aspectos diferenciados de la gestión ambiental. Ambos afrontan desafíos considerables para poder lograr éxitos firmes en la aplicación de las políticas de gestión ambiental pública

El primero hace a la gestión ambiental desde el Estado hacia la sociedad, hacia el universo de actores sociales regulados a partir de las facultades o potestades de policía inherentes a la función estatal. Aquí el desafío fundamental surge de la necesidad de crear y administrar los regímenes regulatorios ambientales, inexistentes hace unos pocos años en la organización estatal clásica, al menos con el sentido integrador y holístico propio de la moderna noción de gestión ambiental¹. La elaboración de este andamiaje jurídico-institucional no ha sido una tarea sencilla, en particular para los países en desarrollo, signados por las serias limitaciones presupuestarias que restringen sus capacidades operativas y que deben afrontar otros ámbitos o sectores percibidos como prioritarios.

El segundo, surge de la toma de conciencia en los ámbitos decisorios internos y se refiere a la incorporación de la gestión ambiental intra-institucional, en el seno del propio Estado. Este segundo aspecto es el que quizás ha pasado más desapercibido, al menos en la Argentina de los últimos años. Probablemente, los esfuerzos institucionales se concentraron en elaborar marcos normativos para la protección ambiental aplicables al sector privado y a la sociedad y soslayaron los compromisos ambientales del propio Estado.

A nuestro juicio, este segundo aspecto cobrará un rol importante en los próximos años, por diversas razones enroladas en el campo propio de la reforma administrativa del Estado. Por otra parte la incorporación de principios de gestión ambiental a la actividad estatal posee un alto valor simbólico frente al conjunto de actores sociales: mal puede predicarse un desarrollo sustentable sin dar ejemplos de internalización de una gestión ambiental en el seno de la actividad pública.²

Abordaremos, desde la perspectiva del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los dos aspectos señalados de la gestión ambiental pública, atentos al desafío que constituye la articulación de políticas ambientales en el marco de la autonomía ganada en 1996, con la sanción de la Constitución Porteña y la elección, por primera vez, de sus autoridades mediante sufragio directo.

El nuevo marco jurídico ambiental en la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de los porteños establece un ambicioso marco programático, asegurando a los habitantes de Buenos Aires los llamados derechos de tercera generación, entre las cuales surge con importancia el derecho al ambiente. Asimismo, la Carta Magna incorpora el principio de la participación de los ciudadanos en diversas instancias del proceso de toma de decisiones en materias que los afectan, al igual que el principio del libre acceso a la información respecto de los impactos ambientales causados por actividades públicas o privadas.

Desde el artículo 27 hasta el 30 se establecen los lineamientos de la gestión ambiental en la ciudad que luego se aplican por medio de políticas o normativas específicas.

Así, el artículo 27 obliga a desarrollar una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrado con las políticas de desarrollo económico, social y cultural. Si bien en la Ciudad de Buenos Aires, existieron diversos programas orientados a planificar y ordenar el suelo, tal como el actual Código de Planeamiento Urbano sancionado en la década del setenta, recién con la Constitución de 1996, se incluye la planificación ambiental en el ámbito del tradicional concepto del planeamiento urbano³.

La Constitución porteña establece en su artículo 29 que la Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas".

Por otra parte, el artículo 30 impone "la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante impacto y su discusión en audiencia pública".

Al decir de Daniel A. Sabsay y José Onaindia⁴, estas normas conjugan dos tipos de preceptos que integran la gestión pública en materia ambiental: por un lado, los específicamente orientados a la tutela del entorno y, por otro, los tendientes a asegurar los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública ambiental, tales como la audiencia pública o la participación transdisciplinaria a la que se refiere el artículo 29.

En este sentido, el esquema porteño se inserta en las tendencias adoptadas por el derecho comparado. Las normas ambientales vigentes en los países de la Unión Europea o en América del Norte, contienen amplias garantías respecto de la participación pública en los procesos decisorios. La participación ciudadana viene así a integrar el esquema institucional mediante el cual el decisor público adopta determinaciones en ámbitos temáticos que a menudo se encuentran en el centro de controversias, sean estas de naturaleza científica o axiológica. En efecto, las cuestiones sobre las cuales giran muchas decisiones con incidencia sobre el entorno físico o social, suelen pertenecer a categorías intelectuales de difícil resolución, sin un sólido sustento en el consenso de la comunidad sobre la cual impactan⁵.

Así vista, la participación ciudadana puede considerarse como una herramienta dentro del procedimiento administrativo del Estado, que permite obtener el consenso y la legitimidad democrática a menudo requerida para hacer viables muchos proyectos y sin el cual resultarían excesivamente controvertidos. De esta manera, la audiencia pública que establece el artículo 30 de la Constitución porteña permite adoptar decisiones legitimadas sobre la base del consenso social, utilizando además la instancia de participación para incorporar aspectos o mejorar aquellas cuestiones que merecen reproches por sus impactos negativos. En consecuencia, la participación ciudadana permite lograr mayor eficiencia en el procedimiento de toma de decisiones públicas, asegura (al menos en teoría) una mejor calidad de las mismas y reduce los niveles de conflictividad de aquellos casos altamente politizados o controvertidos desde la perspectiva técnica o científica.

Cabe hacer aquí una pequeña digresión relativa a la participación ciudadana y el temor, a nuestro juicio infundado, respecto de esta institución en nuestro medio. Vale el ejemplo del llamado síndrome NIMBY⁶ que en Argentina se dio en forma casi espontánea ante la instalación de emprendimientos tales como las plantas de tratamiento de residuos o efluentes. La experiencia de los últimos años nos muestra una historia de resistencias y fracasos en casi todos aquellos casos en los cuales se pretendió evitar la participación comunitaria en el proceso de radicación o habilitación. ¿Cuánto más sencillo habría resultado radicar las plantas de tratamiento de residuos peligrosos, de haberse adoptado un criterio de discusión franca y transparente en vez de buscar la aprobación pertinente a espaldas de la comunidad? Los datos empíricos parecieran avalar esta conjetura⁷.

Por otra parte existe el temor o la percepción de que la participación ciudadana es una instancia que entorpece el procedimiento administrativo del Estado o una simple máquina de impedir para obstruir proyectos de desarrollo económico. Si bien esta preocupación resulta legítima en función de la reticencia hacia cualquier esquema institucional con potencial burocrático, entendemos que este temor es, en líneas generales, infundado. La experiencia de otros países de la región pareciera avalarnos: en Brasil es obligatoria la participación ciudadana en audiencias públicas desde hace más de 10 años⁸; sin embargo, en la práctica, ésta se ha circunscripto a aquellos sectores o grupos que realmente poseen un interés o preocupación relevante en juego.

Otro rasgo que merece destacarse en el nuevo marco jurídico fundacional de Buenos Aires es la convergencia de lo urbanístico y lo ambiental en el diseño de la Ciudad. Tradicionalmente, al menos en América Latina y en Argentina, el planeamiento urbano y el ordenamiento territorial transitaron un sendero signado por la preeminencia de los aspectos urbanísticos y arquitectónicos frente a las consideraciones ambientales. Así, el ordenamiento urbano ha sido más una cuestión eminentemente técnica, dominada por las percepciones culturales sesgadas en favor del entorno urbano antropizado, que una visión orientada hacia la planificación ambiental.

La concepción del Plan Urbano y Ambiental es, por tanto, una innovación que nos aproxima a la organización institucional imperante en el derecho público anglosajón. El concepto de ordenamiento territorial o "land use and planning", integrador de los elementos urbanísticos y ambientales parece incorporarse en el mecanismo del Plan Urbano y Ambiental establecido por la Constitución Porteña y la Ley 71 que recientemente sancionó la Legislatura.

El Plan Urbano y Ambiental se implementa en la Ciudad de Buenos Aires en virtud de lo establecido por la norma citada y cuyos principales rasgos estipulan:

- Crear el Consejo del Plan, integrado por representantes y técnicos especializados designados por el Poder Ejecutivo, y por técnicos especializados designados por la Legislatura.
- Elaborar el Plan sobre la base de estudios científicos, analizando las consecuencias urbanas y ambientales del conjunto de acciones incluidas en él en forma simultánea a las diferentes etapas de su formulación.
- Promover las instancias de coordinación y acuerdo con el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental en la región metropolitana.

Asimismo el Plan Urbano y Ambiental exige una formulación transdisciplinaria que involucre los sectores y organizaciones comprometidos con el desarrollo sostenible y requiere ser actualizado cada cinco años.

Sucintamente, los objetivos esenciales del Plan son :

- Transformar la estructura urbana centralizada en una estructura policéntrica, concordante con el proceso de descentralización administrativa y con la promoción de nuevas centralidades;
- Reconvertir la relación entre la ciudad y la franja costera, reafirmando la vinculación entre la ciudad y el río, potenciando su accesibilidad y privilegiando su uso público recreativo y gratuito;
- Reestructurar y renovar el área sur;
- Promocionar una estrategia de espacios públicos recuperando y ampliando los espacios verdes;
- Establecer un sistema intermodal con mejoras en la eficiencia y seguridad del transporte de cargas y del transporte público de pasajeros tendiente a disminuir la participación del automóvil particular en el tránsito urbano;
- Mejorar las condiciones de hábitat de los sectores de menores ingresos;
- Crear nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental, tanto locales como interjurisdiccionales.

Cabe señalar que estos instrumentos jurídicos institucionales, que en la Ciudad de Buenos Aires se encuentran en proceso de gestión, se completan con los regímenes sectoriales específicos, tales como el regulatorio de los residuos patogénicos, residuos especiales (o residuos peligrosos), el regulatorio de aguas y efluentes líquidos, y las normas para preservar el recurso aire.

En todos estos casos, la gestión ambiental se vincula con las competencias sectoriales o institucionales de otros organismos o jurisdicciones. Uno de los desafíos futuros para una gestión eficiente del medio ambiente será la articulación de acuerdos interjurisdiccionales con la Nación, la Provincia de Buenos Aires, y los propios municipios del conurbano en las cuestiones ambientales que, por su propia naturaleza, revisten carácter común. Esta tarea cuenta con sustento en la Constitución Nacional y en la Constitución porteña y, sin duda, exigirá ingentes esfuerzos de todos los actores involucrados en la búsqueda de consensos que deberán dejar a un lado los celos y resquemores de tono excesivamente localista⁹.

La gestión ambiental "intraestatal" en la Ciudad de Buenos Aires

En el acápite anterior abordamos la cuestión institucional de la gestión ambiental desde el Estado hacia la sociedad y los administrados. Existe, sin embargo, un importante terreno que hace a la mejor gestión ambiental desde el propio Estado: la coordinación entre los diversos organismos sectoriales que, dada la naturaleza transversal de las cuestiones ambientales, abarca más de un ámbito dentro del organigrama vigente.

Se repite a menudo la importancia de la coordinación transversal, pero la lógica histórica de la gestión pública muestra una realidad de compartimentos estancos con escasos vasos comunicantes entre sí. Un ejemplo paradigmático de la gestión urbana moderna puede ser ilustrativo de este fenómeno: el caso del transporte y la articulación de políticas sectoriales con los objetivos tendientes a asegurar una mayor calidad de aire y reducción de emisiones gaseosas. En la Argentina ha sido muy difícil articular tareas coordinadas entre los organismos sectoriales (Ejemplo: Secretaría de Transporte) con las reparticiones ambientales encargadas de velar por la calidad de aire o el control de las emisiones.

La eliminación de estos compartimentos estancos quizás sea el desafío más importante de los próximos tiempos. Si el desarrollo sostenible se instala como paradigma cultural dominante en el próximo siglo, el trabajo transversal será un requisito sine qua non para el funcionamiento de la gestión ambiental del Estado.

Por otra parte, se vislumbra un escenario en el cual el Estado buscará internamente aplicar políticas de gestión ambiental, como forma de lograr eficiencias concretas; pero también, como modo de predicar con el ejemplo. En este sentido, las políticas de compras y adquisiciones por parte de las reparticiones oficiales, pueden desempeñar un papel importante en este esquema de gestión. El caso de la eficiencia energética y los ahorros que se pueden lograr a partir de mejor aislamiento térmico y empleo de combustibles, es también ilustrativo de los beneficios ambientales posibles de alcanzar.

Conclusiones

Las políticas públicas y la gestión ambiental que en su consecuencia lleva a cabo el Estado exigen, en primer término, redefinir las bases sobre las cuales se sustentan. Las políticas ambientales requieren un marco conceptual de elaboración determinado, en principio, por tres vértices que las inserten en los ámbitos socio-cultural, científico-técnico y axiológico. La gestión ambiental dependerá en gran medida de la sabiduría con la cual se formulen las políticas públicas ambientales conforme al esquema señalado, sin perjuicio de la eficacia con la cual se emplean los escasos recursos del Estado.

La formulación de políticas ambientales eficaces requiere un equilibrio armónico entre las tres vértices señalados y apoyarse sobre los valores incorporados por la sociedad, tales como la tutela de la calidad de vida o la protección de la salud humana, y sobre el conocimiento científico que integra la razonabilidad sustantiva de las políticas propuestas (ventajas o desventajas de determinado sistema de tratamiento de residuos, por ejemplo por incineración). El marco se completa con un cuarto vértice, el de las percepciones o sensibilidades públicas respecto de la cuestiones particulares.

Este vértice, conformado por la opinión pública y las percepciones o en algunos casos preconceptos instalados en la sociedad, reviste una importancia quizás mayor a la de los otros vértices, dada su gravitación al momento de tomar decisiones. La participación ciudadana es, quizás, una de las claves para integrar los demás vértices que enmarcan y sustentan las políticas públicas.

1 La gestión ambiental actual tiene sus comienzos con la creación de regímenes normativos específicos en la postguerra y como respuesta a la degradación del entorno causados por años de industrialización, ejemplos de esto son la NEPA "National Environmental Policy Act" de 1969 en Estados Unidos, o las leyes de aire limpio de algunos países europeos. Previa a esta visión integradora y específicamente ambiental, las políticas públicas estaban orientadas hacia la tutela de algunos recursos naturales en particular.

2 En años recientes las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, por ejemplo han adoptado programas de gestión tendientes a mejorar su comportamiento ambiental, con planes de capacitación para el personal y cumplimiento con normas de calidad vigentes en la jurisdicción correspondiente.

3 La Ordenanza 23.387 incorpora en el año 1977 el Código de Planeamiento Urbano sobre la base de un Plan Director aprobado en 1962.

4 La Constitución de los Porteños, Errepar, Buenos Aires, 1997.

5 Ejemplos paradigmáticos de estos proyectos sobre los cuales convergen elementos científicos con cuestiones de apreciación estética o cultural son el caso de la construcción de la aeróisla, el puente Buenos Aires-Colonia o los emprendimientos de desarrollo urbano. En todos estos casos, los juicios de valor y las percepciones públicas tendrán una alta incidencia decisoria junto a las consideraciones estrictamente técnico económicas.

6 Expresión en inglés que significa "Not in my back yard", (no en mi patio trasero), grafica muy bien el rechazo de los vecinos a ciertos tipos de emprendimientos considerados molestos e inconvenientes, ya sea por el riesgo de la contaminación, ya sea por la pérdida del valor inmobiliario. Quizás el caso más sonado en los años recientes en la Argentina haya sido el intento de licitar la construcción y operación de una planta de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos en San Martín, Pcia. de Buenos Aires. Los vecinos interpusieron los recursos de amparo contra la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano (Juan Schroder C/Gobierno Nacional/Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano, Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, 1994) (Ver Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley, FARN, noviembre, 1994).

7 Algunos establecimientos o proyectos más recientes han adoptado este criterio, evitando los conflictos con grupos vecinales o con ONGs ambientalistas.

8 Resolución CONAMA Nro. 1/86.

9 El artículo 124 de la Constitución Nacional contempla los acuerdos entre provincias para la creación de regiones con fines específicos. El artículo 28 de la Constitución Porteña establece en inciso 1 "...propicia mecanismos de acuerdo con Provincia de Buenos Aires y otras jurisdicciones, con el objeto de utilizar o crear plantas de tratamiento y disposición final de residuos industriales, peligrosos, patológicos y radioactivos que se generen en su territorio..."

*Abogado con postgrados en Recursos Naturales y Medio Ambiente y en Derecho Ambiental. Subsecretario de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs.As. Director del suplemento de Actualidad en Derecho Ambiental de La Ley.