

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RESISTENCIA (PROV. DE CHACO); 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

PANEL
PODER DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES CON INCIDENCIA TERRITORIAL
EN LA PROV. DE BUENOS AIRES

PONENCIA
TRAYECTORIA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES CON COMPETENCIAS
AMBIENTALES EN EL PERIODO 1970-2010.

Estudio retrospectivo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

AUTORA
ERBITI, Cecilia¹

RESUMEN

La problemática ambiental en la Argentina es un asunto secundario en la agenda política nacional. Se carece aún de estructuras administrativas sólidas, durables y coherentes para atender las necesidades ambientales. Si bien el tema es amplio y complejo, el objetivo de esta ponencia es analizar la trayectoria de las instituciones públicas nacionales para la gestión ambiental entre 1970 y 2010. Contextualizadas en los paradigmas ambientales vigentes y en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos, se describen las transformaciones institucionales (marco legal, jerarquía, organización interna y competencias) de la dependencia actualmente denominada Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

El análisis realizado revela que las instituciones públicas nacionales para la gestión ambiental mostraron una trayectoria errática. En ello influyeron la creciente importancia internacional del ambiente, la ausencia de una concepción sistémica del mismo, la sucesión de gobiernos civiles y militares y las disputas de poder entre los funcionarios de turno.

¹ Doctora en Geografía; Docente/Investigadora de la UER ISHIR Nodo CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET; Facultad de Ciencias Humanas; Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires; Tandil (Argentina). E-mail: ceciliaerbiti@gmail.com

A partir de esta revisión, el propósito es mostrar que las transformaciones operadas en el periodo 1970-2010 limitan el poder de gestión en materia ambiental y, con ello, la necesidad de fortalecer, modernizar y coordinar las estrategias y acciones de la principal institución nacional a cargo de la política ambiental.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se asistió a un cambio institucional de primera magnitud, que propició la descentralización política y administrativa en todos los países, incidiendo sobre los procesos de desarrollo de ciudades y regiones. En este marco, la integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales registran altibajos que, de alguna manera, expresa su relativa inestabilidad y vulnerabilidad. En Argentina, pese a los avances (y retrocesos) en el fortalecimiento de las instituciones ambientales, el Estado sigue teniendo una responsabilidad ineludible en materia regulatoria y articulación de políticas tendientes al desarrollo sustentable.

Teniendo en cuenta que las dichas políticas inciden diferencialmente en los diversos territorios, esta ponencia² intenta mostrar que los avances y retrocesos en las incumbencias, objetivos y estructura de la actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable entre 1970 y 2010, siguen atados a la prioridad que le otorguen los jefes de Estado en turno a la gestión integral del ambiente.

POLÍTICAS AMBIENTALES EN ARGENTINA DURANTE EL PERIODO 1970-2010

Antecedentes

El 23 de marzo de 1971, el Gral. Alejandro A. Lanusse asumió la presidencia de la Nación.

Aunque desde un primer momento planteó su intención de abrir el juego político, la profundización

² Forma parte de los resultados correspondientes al proyecto “*Sistema territorial bonaerense: el poder de gestión de las instituciones para impulsar el desarrollo local*” Aprobado por evaluación externa (Programa de Incentivos; Código: 03/D242). UER ISHIR Nodo CESAL (Centro de Estudios Sociales de América Latina)-CONICET, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires.

del desempleo, la caída del salario y el aumento de precios de la canasta familiar multiplicaron los reclamos de los trabajadores; al tiempo que la espiral de violencia era incontenible. En este contexto interno, la preocupación ambiental llegó a la Argentina desde el exterior.

Durante la década del '70, el análisis académico de los ecosistemas coincidirá con las inquietudes de la sociedad civil (especialmente la estadounidense) por las consecuencias que los contaminantes generaban en el suelo y en las aguas. Estas inquietudes llegaron a las Naciones Unidas a fines de los '60 y promovieron la convocatoria a la *Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano* (Estocolmo, 1972). Según Estrada Oyuela (2007), la integración de la representación argentina a dicha Conferencia demostró la dispersión de incumbencias ambientales entre los diversos sectores³ de la administración pública nacional; recién el 24 de febrero de 1972 se creó una Comisión Interministerial de Preservación del Medio⁴ (Resolución Interministerial 449/73). Posteriormente, el Decreto 4858 (Publicación: B. O. 13/6/73) convalidaba esta Comisión y adoptaba los principios de política ambiental⁵ que deberían ser de cumplimiento obligatorio para todos los órganos de la administración pública nacional. “Como era de esperar, nunca nadie tuvo en cuenta ni aplicó esta norma dictada en los estertores de aquel gobierno militar” (Estrada Oyuela; 2007: 24). Por otra parte, el Gral. Juan D. Perón desde su exilio en Madrid, difundió el *Mensaje ambiental a los pueblos y los gobiernos del mundo* el 21 de febrero de 1972. Aunque se pueda coincidir o disentir con alguna de sus afirmaciones, el texto contiene, a pesar de haber sido escrito hace más de tres décadas, conceptos que siguen teniendo actualidad.

³ Éstos se relacionaban informalmente, mediante consultas sobre asuntos de interés o contactos personales entre funcionarios.

⁴ Tuvo el propósito de asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de una política ambiental e implantar sistemas de control que involucren a todos los niveles: nacional, provincial y municipal. Esta Comisión, en enero de 1973, elevó al Poder Ejecutivo un proyecto de decreto por el cual se establecían los lineamientos de acción en materia de conocimiento y protección del medio ambiente.

⁵ En los mismos se procuró establecer un adecuado equilibrio entre las necesidades de desarrollo económico y tecnológico y las exigencias de preservación del medio; poniéndose énfasis en la formación de una conciencia nacional dirigida a una opinión pública bien informada y tratar de lograr una conducta responsable de los individuos, empresas y comunidades.

El 11 de marzo de 1973 se realizaron comicios sin restricciones: la fórmula del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), integrada por Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lina, se impuso abrumadoramente. Las nuevas autoridades asumieron el 25 de mayo de 1973, en un contexto de movilización y efervescencia reivindicativa de amplios sectores de la sociedad. El 13 de julio de 1973, el presidente y vice electos 49 días antes, renunciaron a sus cargos. El nuevo mandatario, Raúl Lastiri, convocó a elecciones el 25 de septiembre: la fórmula Juan D. Perón/María Estela Martínez de Perón (Isabel), superó ampliamente a las restantes y el 12 de octubre de 1973 asumieron sus cargos.

Tercera presidencia de Juan D. Perón (1973-1976)

El anciano líder no alcanzó a gobernar nueve meses a causa de su muerte el 1º de julio de 1974. No obstante, durante su mandato, se produjeron avances en relación a la institucionalización de la gestión ambiental. La Ley 20.524 (Ley de Ministerios; Publicación: B.O. 21/08/73) otorgaba al Ministerio de Economía competencias específicas orientadas a la gestión del ambiente (Art. 15)⁶. En este marco, el Decreto 75 (Publicación: B.O. 29/10/73) crea la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano* (Art. 1º), asigna sus competencias (Art. 10) y crea las subsecretarías⁷ (Art. 11). Como puede observarse en el Cuadro 1, la nueva Secretaría tomó un espectro amplio de las competencias atribuidas al Ministerio de Economía que ejercieron distintas Subsecretarías. 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, aunque muchos de ellos no alcanzaron en ese momento el estatus de ley.

⁶ Inc. 13) El régimen relativo a la conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables; Inc. 23) La administración de los bosques, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales; Inc. 40) implementación y control de política de contaminación industrial en coordinación con el Ministerio de Bienestar Social; Inc. 68) el régimen de utilización integral y coordinada de los recursos hídricos [...] e; Inc. 69) la conducción de la política hídrica nacional.

⁷ Las subsecretarías son: Recursos Naturales Renovables; Recursos Hídricos; Minería y Ambiente Humano

CUADRO 1. SECRETARÍA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO: COMPETENCIAS
<p>Art. 10. – Compete a la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, asesorar al ministro de Economía en todo lo inherente a la formulación, ejecución y control de la política y régimen integral relativo a la conservación y desarrollo de recursos naturales renovables y de la conservación y mejoramiento del medio ambiente humano y en particular, asistirlo en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El régimen relativo a la conservación de los recursos naturales renovables. 2. El régimen de las actividades relacionadas con los sectores forestales y de pesca continental y caza. 3. La protección y fiscalización sanitaria de la producción forestal, pesquera y de la caza. 4. Las investigaciones científicas y tecnológicas programadas en el área forestal y pesca continental. 5. El desarrollo y adopción de nuevas tecnologías de conservación de productos de pesca continental. 6. La elaboración de programas regionales o sectoriales y la implementación de su ejecución, a fin de asegurar la organización racional de las actividades forestales y pesqueras. 7. La clasificación, tipificación, certificación de calidad normalización y fiscalización en esos aspectos, en la comercialización de los productos forestales, pesqueros y de la caza. 8. La administración de los bosques, parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales. 9. La formulación, ejecución y control de la política y régimen integral aplicable a las industrias derivadas de los productos del mar y de la pesca continental. 10. La promoción, organización, racionalización, transformación y fiscalización de la producción minera, excluido los hidrocarburos. 11. La promoción, coordinación, orientación y evaluación de las investigaciones científicas y tecnológicas en el área minera, tanto en el sector público como en el privado. 12. La formulación de la política tecnológica y el desarrollo y adopción de nuevas tecnologías en el área minera, tanto del sector público como privado. 13. La asistencia y el asesoramiento tecnológico al sector minero excepto hidrocarburos. 14. La normalización y control de calidad de la producción minera, excepto hidrocarburos. 15. La formulación del régimen de localización, regionalización y radicación de establecimientos mineros, excepto hidrocarburos. 16. La formulación ejecución y control de la política y régimen integral aplicable a la exploración, extracción y beneficio de minerales metálicos y otros minerales, excepto hidrocarburos. 17. La ejecución y administración de la política arancelaria y de protección minera, excepto hidrocarburos. 18. La dirección de la estructuración y fiscalización del régimen de explotación, de catastro y de tecnología minera, excepto hidrocarburos. 19. La promoción y regulación del cooperativismo minero. 20. La formulación del régimen de la utilización integral y coordinada de los recursos hídricos desde el punto de vista funcional, territorial, social y económico. 21. La conducción de la política hídrica nacional, la supervisión de todo lo relativo a los servicios de agua potable y desagüe en jurisdicción nacional y en las provincias acogidas al régimen federal en la materia. 22. El asesoramiento en la creación y/o promoción de estructuras, entes y sistemas de producción. 23. La implementación y control de la política sobre contaminación industrial y del ambiente humano en general. 24. La formulación de planes y programas de desarrollo urbano o rural en el ámbito de su competencia. 25. El asesoramiento en materia de preservación de las condiciones ambientales, selección de técnicas y relevamiento de información referentes al medio ambiente. 26. El asesoramiento en materia de localización de actividades productivas. 27. La elaboración de políticas y el ejercicio del poder de policía con relación a las empresas del Estado cuyo objeto corresponda a su jurisdicción. <p>Fuente: Decreto 75/73; Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011</p>

Tras el fallecimiento del Gral. Perón, María E. Martínez de Perón asumió la presidencia con el aval de todo el espectro político parlamentario. Durante su mandato se llevó a cabo la *Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano* (26, 27 y 28 de Agosto de 1974); su informe final destaca que la orientación político-filosófica de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano se inspira en el Mensaje ambiental a los pueblos y los gobiernos del mundo (Perón; 1972). Dicho informe presenta un breve diagnóstico y las recomendaciones vinculadas a los

siguientes asuntos: deterioro del medio ambiente urbano, deterioro del medio ambiente rural, desarrollo y asentamiento humano, enfoque ecológico en la educación y aspectos institucionales⁸.

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

Autoritarismo y conservacionismo: la dictadura militar (1976-1983)

En el contexto del desasosiego de Isabel Perón, del descontrol de la violencia y de un fuerte vacío político, el 24 de marzo de 1976 asumió el poder la Junta de comandantes en jefe que designó presidente de la Nación al Tte. Gral. Jorge R. Videla, quien asumió el 29 de marzo. En el contexto de lo que se denominó “Proceso de Reorganización Nacional”, la política ambiental de la dictadura estuvo destinada a desarticular las acciones del gobierno peronista e implementó un conjunto de medidas que dispersaron las incumbencias de la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en distintas esferas del Estado. La confusión que imperaba en los sucesivos gobiernos de facto hizo que la temática ambiental quedara incluida en el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente. Durante el gobierno del Gral. Roberto Viola se sanciona la Ley 22.450 (Ley de Ministerios; Publicación: B.O. 01/04/81) la cual indicaba, en su Art. 28, que compete al citado Ministerio “asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente con la salud de la población y el medio ambiente”. Los incisos 1⁹, 5¹⁰, 22¹¹, 23¹², 24¹³, 25¹⁴ y 26¹⁵ de dicha Ley

⁸ En este sentido, se destacan las siguientes recomendaciones: a) Sanción de una ley nacional de medio ambiente; b) Constitución de un Consejo Federal de Medio Ambiente; c) Creación, en el ámbito provincial y municipal, de organismos ejecutivos con competencia específica en recursos naturales y medio ambiente; d) Creación, en las legislaturas provinciales, de comisiones permanentes de recursos naturales y medio ambiente; e) Creación de comisiones interministeriales para el tratamiento y solución de problemas ambientales comunes o interrelacionados; f) Institución de un sistema permanente de consulta y participación activa de las organizaciones de la comunidad y; g) Determinación de una “contribución por descarga” a las unidades productoras.

⁹ Inc. 1. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional de salud y del medio ambiente.

señalan los aspectos específicos vinculados a la política ambiental. En este marco, el Decreto 42 (Publicación: B.O. 01/04/81) de creación y asignación de funciones a las Subsecretarías y Direcciones Generales de las distintas áreas ministeriales señala, en el Art. 1º, la creación de la *Subsecretaría de Medio Ambiente* y el Anexo XII (apartado IV) estipula que su misión y funciones específicas (Cuadro 2).

Posteriormente, durante el gobierno del Gral. Leopoldo F. Galtieri, se deroga la Ley 22.450 y se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 22.520; Publicación: B.O. 23/12/81) por la cual se modifican las competencias asignadas al Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente (Art. 25). Los incisos 11¹⁶, 22¹⁷, 24¹⁸, 25¹⁹, 26²⁰, 27²¹ y 28²² del Art. 25 señalan las competencias relacionadas con la política ambiental. Por Decreto 22 (Publicación: B.O. 31/12/81) se crean nuevas dependencias en las distintas áreas ministeriales y en la Presidencia de la Nación; no obstante, la Subsecretaría de Medio Ambiente continúa en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente.

¹⁰ Inc. 5. Intervenir en el estudio, reconocimiento y evaluación de las condiciones ambientales de los lugares destinados a realizar tareas cualquiera sea su índole o naturaleza, con presencia circunstancial o permanente de personas físicas.

¹¹ Inc. 22. Entender en la elaboración y fiscalización de las normas relacionadas con la contaminación ambiental.

¹² Inc. 23. Entender en la elaboración de las normas a tener en cuenta en las programaciones ambientales a nivel regional y de asentamientos humanos acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.

¹³ Inc. 24. Entender en la elaboración de las normas de preservación del medio ambiente referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales en relación con la localización de actividades económicas.

¹⁴ Inc. 25. Entender en la elaboración de las normas destinadas a la preservación ambiental relacionada a obras de infraestructura.

¹⁵ Inc. 26. Entender en la organización, dirección y fiscalización de un registro que permita inventariar fuentes de emisión y descarga de contaminantes.

¹⁶ Inc. 11. Intervenir en los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, disposición de líquidos cloacales y todo otro servicio sanitario en los aspectos de su competencia.

¹⁷ Inc. 22. Intervenir en la elaboración de los planes de urbanismo para adecuar la vivienda tanto rural como urbana a los principios de higiene y salubridad indispensables al desarrollo integral de la familia.

¹⁸ Inc. 24. Entender en la elaboración y fiscalización de las normas relacionadas con la contaminación ambiental, con la intervención de los sectores que correspondan.

¹⁹ Inc. 25. Entender en la elaboración de las normas a tener en cuenta en las programaciones ambientales a nivel regional y de asentamientos humanos acorde con la política nacional de ordenamiento territorial.

²⁰ Inc. 26. Entender en la elaboración de las normas de preservación del medio ambiente referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales en relación con la localización de actividades económicas.

²¹ Inc. 27. Entender en la elaboración de las normas destinadas a la preservación ambiental relacionada a obras de infraestructura.

²² Inc. 28. Entender en la organización, dirección y fiscalización de un registro que permita inventariar fuentes de emisión y descarga de contaminantes.

CUADRO 2. SUBSECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE: MISIÓN Y FUNCIONES ESPECÍFICAS (DECRETO 42/81)
<p>Misión: Entender en las acciones sanitarias relacionadas con la preservación y mejoramiento del ambiente, en coordinación con los organismos que desarrollan actividades concurrentes a fin de lograr una óptima relación del hombre con su medio físico y biológico.</p> <p>Funciones Específicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intervenir en la elaboración y entender en la fiscalización de las normas relacionadas con la contaminación ambiental. 2. Intervenir en la política de programación ambiental y entender en la elaboración de las normas ambientales a nivel regional y de asentamiento humano, acorde con la política nacional de ordenamiento territorial. 3. Intervenir en la elaboración de las normas de preservación del medio ambiente, referidas al uso posible del territorio y de los recursos naturales en relación con la localización de actividades económicas. 4. Intervenir en la elaboración de las normas destinadas a la preservación ambiental relacionada a obras de infraestructura. 5. Entender en la organización, dirección y fiscalización de un registro que permita inventariar fuentes de emisión y descarga de contaminantes. 6. Intervenir en el estudio, reconocimiento y evaluación de las condiciones ambientales de los lugares destinados a realizar tareas, cualquiera sea su índole o naturaleza. 7. Participar en los aspectos relacionados con el abastecimiento de agua potable, disposición de líquidos cloacales y todo otro servicio sanitario en los aspectos de su competencia. 8. Participar en la elaboración de los planes de urbanismo para adecuar la vivienda, tanto rural como urbana, a los principios de higiene y salubridad indispensables al desarrollo integral de la familia.
<p>Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011</p>

Retorno a la Democracia: el gobierno de Raúl R. Alfonsín (1983-1989)

Durante el gobierno del Gral. Reynaldo B. Bignone²³, uno de los elementos más importantes fue el renacimiento democrático que culminó en la convocatoria a elecciones generales el 30 de octubre de 1983. El Dr. Raúl R. Alfonsín, al frente de la Unión Cívica Radical, obtenía un triunfo histórico ante el justicialismo.

Tras asumir la presidencia el 10 de diciembre de 1983, Alfonsín promulga el Decreto 15 (Publicación: B.O. 14/12/83) por el cual se determinan las secretarías y subsecretarías en el ámbito de la Presidencia de la Nación y ministerios. El Art. 1º del mismo indica la creación de la *Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental*. Posteriormente, el Decreto 134 (Publicación: 10/01/84) señala que la mencionada Secretaría tiene como misión “Asistir al Ministro de Salud y Acción Social en todo lo inherente a los programas de vivienda y su financiación, el desarrollo urbano y el ordenamiento ambiental, así como al diseño de las políticas y la gestión de los instrumentos necesarios para su ejecución”. Durante los tres primeros años de gobierno

²³ El 8 de diciembre de 1983, dos días antes de la asunción del gobierno democrático, el Gral. Bignone sanciona y promulga una nueva Ley de Ministerios (Ley 23.023; Publicación: B.O. 14/12/83) en cuyo Art. 4º asigna al Ministerio de Salud y Acción Social las competencias que los artículos 25 y 26 de la Ley 22.520 asignaban, respectivamente, a los Ministerios de Salud Pública y Medio Ambiente y de Acción Social.

prevaleció una concepción parcial y fragmentada del ambiente (Díaz; 2006): la dispersión de competencias en diversas áreas de los Ministerios de Salud y Acción Social, de Economía y de Obras y Servicios Públicos originó una débil inserción de la dimensión ambiental dentro de la administración pública nacional.

En el año 1987 y en consonancia con la difusión del paradigma del desarrollo sustentable (Informe Brundlant; 1987), se promulga el Decreto 1062 (Publicación: B.O. 15/01/88) por el cual se crea la *Subsecretaría de Política Ambiental* en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Según el mismo Decreto, ésta tiene como función “Asistir al Secretario General de la Presidencia de la Nación en el diseño de la Política del Poder Ejecutivo en materia de medio ambiente y en el seguimiento de su aplicación por parte de las distintas áreas de la administración pública nacional”. Por otra parte, el Decreto 292 (Publicación: B.O. 08/03/89) sustituye la Subsecretaría por una *Comisión de Política Ambiental* que perduró hasta bien entrada la administración del Dr. Carlos S. Menem.

Neoliberalismo y desarrollo sustentable: el gobierno de Carlos S. Menem (1989-1999)

En un contexto de rápido deterioro del gobierno de Alfonsín, el 14 de mayo de 1989 se realizaron elecciones generales: la fórmula del Frente Justicialista Popular (FREJUPO), integrada por Carlos S. Menem y Eduardo Duhalde, consiguió una victoria contundente. La situación del gobierno radical se tornó insostenible: la crisis económica y la falta de respaldo de Menem y el justicialismo tomaron inevitable la renuncia de Alfonsín, quien adelantó la entrega del mando para el 8 de julio de 1989.

Al comenzar el mandato del Dr. Menem, la Comisión Nacional de Medio Ambiente permaneció en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia. Poco después, por Decreto 1573 (Publicación: B.O. 15/01/90), la citada Comisión se transfiere al ámbito del Ministerio de Salud y

Acción Social y, diez meses más tarde, el Decreto 2252 (Publicación: B.O. 07/11/90) excluye de la planilla anexa al Decreto 1573 la Comisión de Política Ambiental, la que se traslada nuevamente a la Presidencia de la Nación. Por otra parte, el Decreto 479 (Publicación: B.O. 19/03/90) crea la *Subsecretaría de Vivienda y Calidad Ambiental* en el Ministerio de Salud y Acción Social; ésta tendrá como misión la asignada a las ex Secretarías de Vivienda, de Programas para Emergencias Habitacionales y de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ambiental. Asimismo, en 1990, el Decreto 2278 (Publicación: B.O. 25/10/90) ratifica el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) suscripta el 31 de agosto de ese mismo año.

En 1991, se producen diversos cambios en la estructura administrativa estatal dando lugar a la sanción del Decreto 2419 (Publicación: B.O. 18/11/91) cuyo texto (Cuadro 3) se transcribe a continuación:

CUADRO 3. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN: DECRETO 2419/91
<p>EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA:</p> <p>Artículo 1º — Créase en el ámbito de la Presidencia de la Nación, la SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO, con dependencia directa del Presidente de la Nación.</p> <p>Art. 2º — La COMISIÓN NACIONAL DE POLÍTICA AMBIENTAL de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, actuará como organismo de asesoramiento permanente de la SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO creada por este Decreto y coordinará las relaciones de la SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO con los Consejos y Comités de orden nacional y federal, creados y a crearse que tengan incumbencia en temas de ecología y ambiente humano.</p> <p>Art. 3º — A partir de la fecha, la Administración de Parques Nacionales y la Dirección Nacional de Recursos Naturales, dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Hídricas, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, pasarán a depender de la SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO, con sus pertinentes partidas presupuestarias.</p> <p>Art. 4º — El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto por el presente Decreto será atendido con imputación a los créditos de las Partidas específicas del Presupuesto General de la Administración Nacional vigente de la Jurisdicción 20, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.</p> <p>Art. 5º — Designase SECRETARIA DE ESTADO, a cargo de la SECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN a la Ingeniera MARÍA JULIA ALSOGARAY (L. C. 5.380.299), sin perjuicio de mantener las funciones otorgadas por el Decreto 1658/91.</p> <p>Art. 6º — Establecer un plazo de treinta (30) días a partir de la fecha de publicación del presente Decreto para que la SECRETARIA, eleve a consideración del Poder Ejecutivo Nacional su estructura orgánica.</p> <p>Art. 7º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial, y archívese. — MENEM. — José L. Manzano.</p>
<p>Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011</p>

El amplio poder otorgado a la Ing. Alzogaray permitió a la funcionaria sumar competencias. Las relaciones de la Administración de Parques Nacionales con el Poder Ejecutivo Nacional se mantuvieron a través de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH). Luego de la desaparición del Instituto Nacional Forestal (IFONA), la Secretaria acumuló incumbencias en torno a la forestación: su Secretaría fue competente en materia de bosques nativos y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca tuvo atribuciones en forestación y reforestación de bosques. Igualmente, tras el desguase de Agua y Energía Eléctrica, la SRNyAH asumió las responsabilidades sobre los recursos hídricos y las obras públicas que demandaba la utilización de éstos.

A principios de 1992, el Decreto 177 (Publicación: B.O. 30/01/92) se aprueban los objetivos²⁴ de la SRNyAH y de las Subsecretarías que de ella dependen. El Art 2º del mencionado Decreto, establece que la SRNyAH será la Autoridad de Aplicación de toda norma referente a materias de su competencia específica, en el ámbito Nacional y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo coordinar sus tareas con los Gobiernos Provinciales y, el Art. 4º, señala que dicha Secretaría será Autoridad de Aplicación de las Leyes 22.421 (Ley de Conservación de Fauna; Publicación: B.O. 12/03/81), 22.428 (Ley de Fomento a la Conservación de Suelos; Publicación: B.O. 20/03/81), 23.922 (Ley de Desechos Peligrosos –Convenio de Basilea-; Publicación: B.O. 24/04/91), 24.040 (Ley Compuestos Químicos –Sustancias agotadoras de la capa de ozono-; Publicación: B.O. 08/01/92) y 24.051 (Ley de Residuos Peligrosos –Régimen legal-; Publicación: B.O. 17/01/92). Tres meses después, el Decreto 534 (Publicación: B.O. 22/04/92) aprueba una nueva estructura organizativa de la Secretaría y disuelve la Comisión Nacional de Política Ambiental.

²⁴ Asistir al Presidente de la Nación en las acciones relacionadas con la promoción, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, en el ámbito Nacional y en el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en coordinación con las provincias, municipios, organismos gubernamentales nacionales y extranjeros y no gubernamentales que desarrollen actividades concurrentes, a fin de lograr una óptima relación del hombre con su medio físico y biológico. Asimismo, administrará los recursos que devienen del artículo 111 del Decreto 2284/91, como también será el organismo de aplicación de toda ley nacional y de toda otra norma relacionada con la protección, mejoramiento y defensa de los recursos forestales, su fomento y promoción, en el ámbito nacional.

Posteriormente, la Ley 24.190 (Publicación: B.O. 13/01/93) modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto 438/92); en ésta, el Art. 3º sustituye el Art. 19 de esta última, asignando nuevas competencias (Cuadro 4) al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

CUADRO 4. LEY 24.190/93: ART. 3º
33. Entender en la fiscalización sanitaria de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y de la caza; 35. Entender en la preservación y administración de los bosques, parques, reservas nacionales y monumentos naturales; 38. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, defensa y desarrollo de los recursos naturales en el área de su competencia 55. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional en materia de prevención sísmica; 58. Entender en la construcción, administración y prestación de los servicios de obras sanitarias en jurisdicción nacional y en las provincias acogidas, por convenios, al régimen federal en la materia; 64. Entender en la elaboración y en la ejecución de la política energética nacional 67. Entender en la adopción de medidas para la defensa de cursos de agua y avenamientos y zonas inundables e insalubres 69. Entender en la ejecución de los planes nacionales de riego; 70. Entender en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional; 71. Entender en el régimen de utilización de los recursos hídricos de uso múltiple acorde con la política hídrica nacional; 72. Intervenir en lo referente a los usos y efectos de las aguas provinciales y municipales sobre las de jurisdicción federal 75. Entender en todo lo relacionado con la construcción, habilitación, administración y fiscalización de puertos y vías navegables 81. Intervenir en la compatibilización de la navegabilidad de los cursos de agua con su aprovechamiento como fuente de energía.
Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011

Por otra parte, el Decreto 556 (Publicación: B.O. 17/05/93) dispone la constitución de las sociedades de Evaluación de Recursos S. A. (EVARSA)²⁵, Proyectos de Ingeniería S. A. (PROINSA) y Empresa del Medio Ambiente S. A. (EMASA)²⁶ a los fines de la privatización parcial de generación de energía hidroeléctrica a cargo de Agua y Energía Eléctrica S.E. También en 1993 se promulga el Decreto 1093 (Publicación: B.O. 09/06/93) que crea, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, el *Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza/Riachuelo*; en el cual, el Art. 2º, asigna responsabilidades a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente²⁷ y a la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones²⁸ (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

²⁵ Objetivo: realizar tareas de evaluación de recursos hídricos y energéticos renovables.

²⁶ Objetivo: realizar tareas de diagnóstico ambiental, evaluación de impacto ambiental, entre otras funciones

²⁷ Estas son: 1) El estudio integral y definitivo para la recuperación ambiental de la Cuenca hídrica del Matanza/Riachuelo, pudiendo efectuarlo por sí o por terceros; 2) Evaluar, monitorear y controlar durante las etapas previas, de desarrollo y posterior de las obras, el estado de situación de la Cuenca y el impacto ambiental de las mismas; 3) Acordar con la provincia de BUENOS AIRES la aplicación de las normas referidas a los vertidos de efluentes en todos aquellos casos en que no sean alcanzados por la legislación nacional y; 4) Ejercer el poder de policía que le compete en cada jurisdicción.

²⁸ Estas son: 1) Elaboración del proyecto de las obras públicas que hagan al saneamiento y aprovechamiento integral de la cuenca y; 2) Dirigir, inspeccionar y certificar el desarrollo de las obras en cuestión, pudiendo realizar éstas por sí o por terceros. Corresponde a la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana de Buenos Aires (CEAMSE) la Ejecución del Programa de Saneamiento de la cuenca Matanza/Riachuelo aprobado por el Comité Ejecutivo.

Durante esta primera etapa del gobierno del Dr. Menem, se produjo la *reforma de la Constitución Nacional*. La Ley 24.309 (Publicación: B.O. 31/12/93) que declaró la necesidad de la reforma habilitaba, para su debate y resolución en la Convención Constituyente, a incorporar la preservación del ambiente en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Ley Fundamental. En este sentido, la nueva Constitución reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano (Art. 41º) y establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art. 124º).

La segunda etapa del gobierno menemista (1995-1999), si bien guarda continuidad con la anterior, está orientada a extender el ajuste al conjunto de las provincias, llevar a cabo la reforma laboral, tributaria y judicial y a terminar con el proceso privatizador; todo ello significó una profundización del cambio estructural y del modelo neoliberal.

El Decreto 660 (Publicación: B.O. 24/07/96) modifica la estructura de la Administración Nacional: en el Anexo I se establece que la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano²⁹ depende de Presidencia de la Nación y el Anexo III establece que el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas y la Administración de Parques Nacionales constituyen organismos descentralizados dependientes de la mencionada Secretaría. Posteriormente, el Decreto 1381 (Publicación: B.O. 06/12/96) aprueba la estructura organizativa de la *Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS)*, modificando así los Anexos I, II y III del Decreto 660/96. Este último Anexo, establece que en el ámbito la Secretaría se encuentran los siguientes organismos descentralizados: Administración de Parques Nacionales, Instituto Nacional del Agua

²⁹ Anexo II. Objetivos: a) Asistir al Presidente de la Nación en las acciones relacionadas con el fomento, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables en el ámbito Nacional; así como en la realización de convenios, acuerdos y tratados con gobiernos extranjeros y organismos internacionales; b) Celebrar convenios y acuerdos con provincias, municipios, organismos nacionales, provinciales, municipales y entes no gubernamentales, nacionales o extranjeros y; c) Actuar como autoridad de Aplicación de las leyes referidas a promoción, preservación, protección, recuperación y control de los recursos animales y vegetales silvestres y de la calidad de aire, agua y suelo; así como en lo que haga a generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de sustancias peligrosas y protección de la capa de ozono.

y del Ambiente (ex Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas). Un año más tarde, el Decreto 146 (Publicación: B.O. 05/02/98) modifica el Decreto 1381/96 y aprueba una nueva estructura organizativa (Anexo I; Cuadro 5), objetivos (Anexo II) y responsabilidades primarias y acciones (Anexo III) de la SRNyDS; implicando, al mismo tiempo, cambios en la estructura organizativa, objetivos y responsabilidades del Ministerio de Economía y Obras Públicas y del Ministerio del Interior. En este marco, se destaca la transferencia de varios organismos al ámbito de la mencionada Secretaría³⁰.

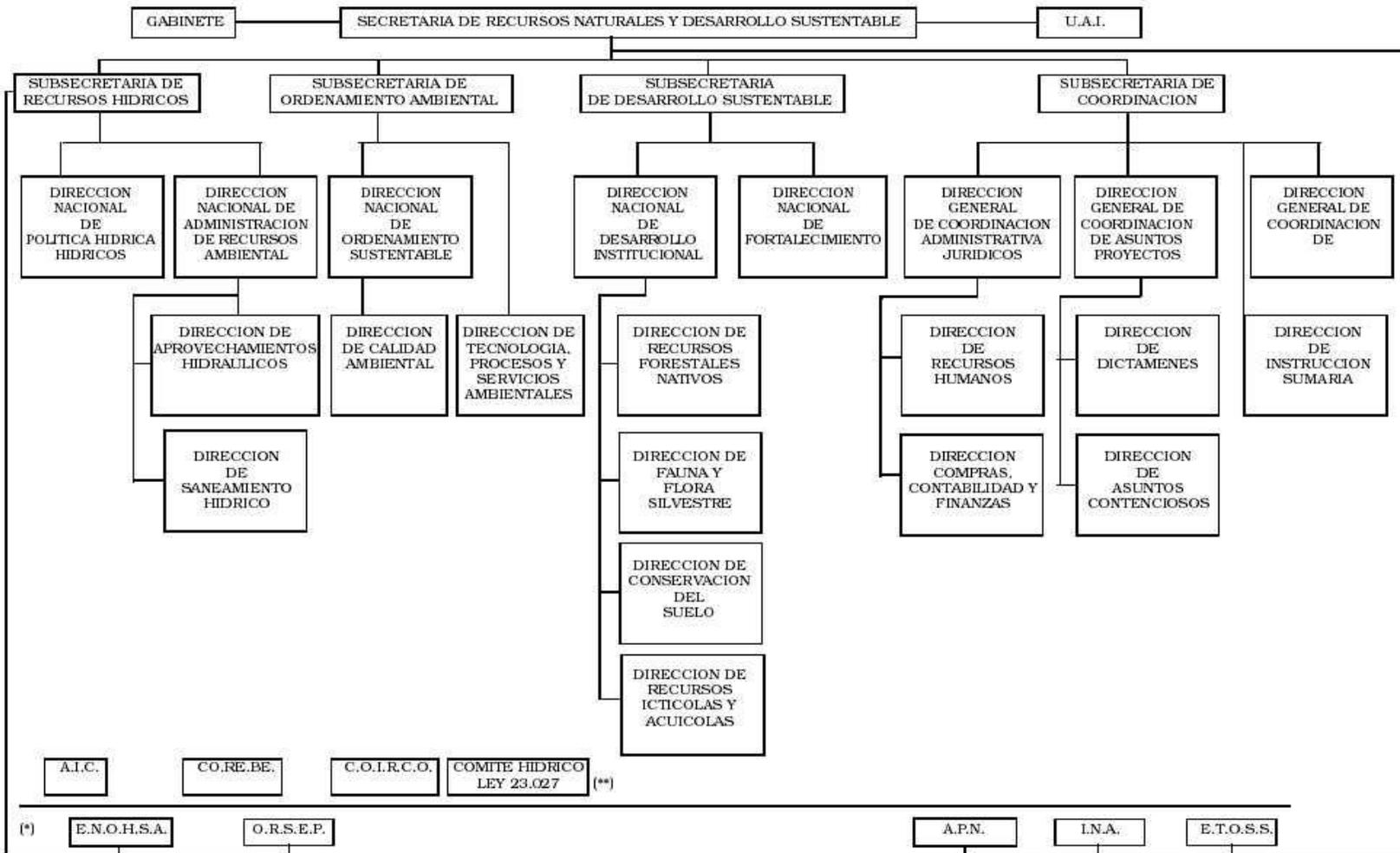
El Art. 20º del Decreto 146/98 (modificación del Anexo III del Decreto N° 660/96 y sus modificatorios), establece que en el ámbito de la SRNyDS actuarán los organismos descentralizados los que se indican en el Anexo IV³¹.

³⁰ Estos son: a) la *Dirección Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos* de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (modificación Decreto 756/97); b) el *Instituto de Aguas Subterráneas (ex CRAS)* dependiente del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) de la Subsecretaría de Minería de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos al Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (ente descentralizado); c) el *Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (E.N.H.O.S.A.)* de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; d) el *Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (C.O.I.R.C.O.)* dependiente del Ministerio del Interior (modificando el Decreto 1410/96); e) el *Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue (O.R.S.E.P. COMAHUE)* dependiente del Ministerio del Interior y; f) la *Comisión Regional del Río Bermejo (CO.RE.BE.)* dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Asimismo, se designa autoridad de aplicación del contrato de concesión de servicio público de agua potable y desagües cloacales celebrados con Aguas Argentinas S. A. a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

³¹ a) Administración de Parques Nacionales; b) Instituto Nacional del Agua y del Ambiente; c) Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA); d) Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y; e) Organismo Regional de Seguridad de Presas Comahue (ORSEP-COMAHUE).

CUADRO 5. DECRETO 146/98: ANEXO I

ANEXO I



(*) Administración Descentralizada
 (**) Comisiones Interjurisdiccionales

Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011

Neoliberalismo y crisis: Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001)

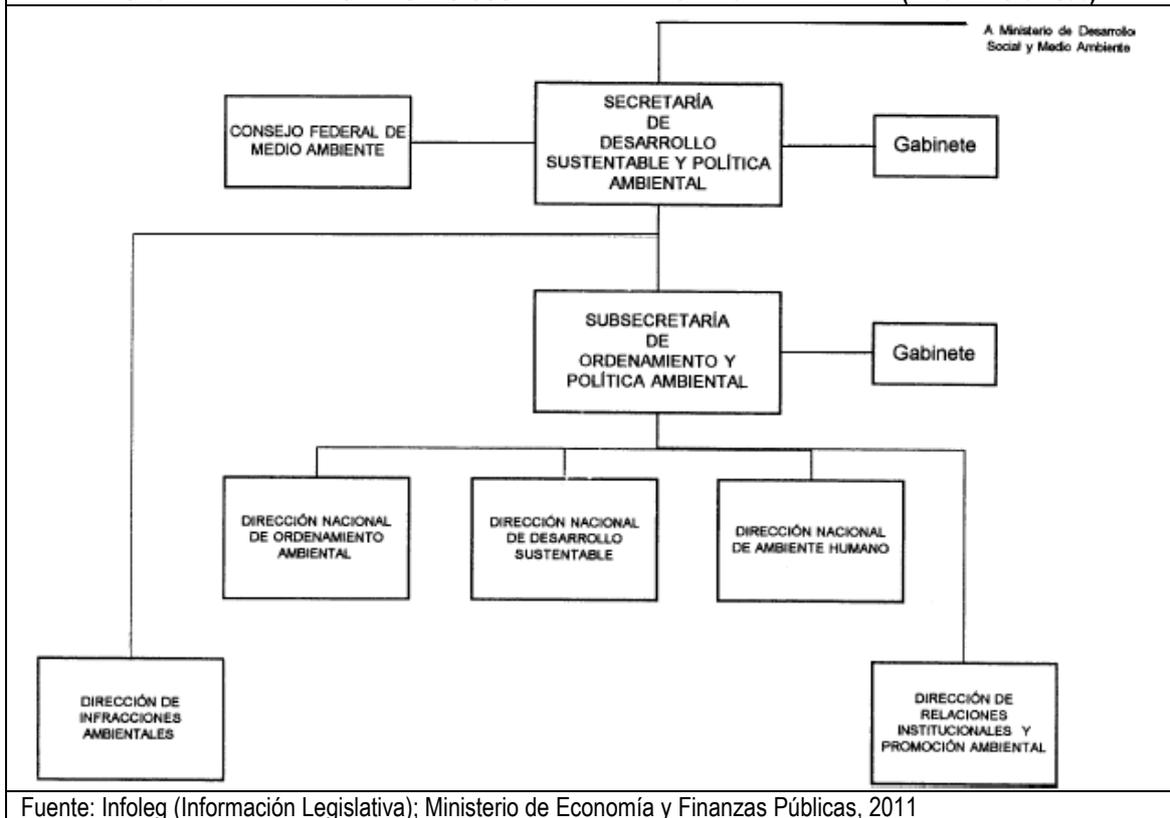
El 24 de octubre de 1999 se realizaron las elecciones presidenciales. La Alianza obtuvo el 48,5% de los sufragios emitidos colocando como ganadora la fórmula integrada por Fernando de la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez. El 10 de diciembre de ese mismo año asumió el nuevo gobierno nacional.

El Decreto 20 (Publicación: B.O. 15/12/99) establece la conformación organizativa y objetivos de las Secretarías y Subsecretarías que habrán de depender de la Presidencia de la Nación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los Ministerios. El Anexo I del mismo establece que en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente se encuentra la *Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (SDSyPA)*. Al año siguiente, el Decreto 677 (Publicación: B.O. 14/08/00) modifica el Decreto 20/99 y aprueba la estructura organizativa del mencionado Ministerio: el Art. 5º indica la transferencia a éste último del personal, el presupuesto, el patrimonio y competencias asignadas anteriormente a la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación³².

Como se desprende del texto del Decreto, la autoridad ambiental fue desprovista de numerosas funciones, simplificándose notablemente su estructura organizativa (Cuadro 6): las Subsecretarías se reducen de 4 a 1, las Direcciones Nacionales de 8 a 3 y las Direcciones de 13 a 2. Si bien el perfil de la Secretaría tendió a la implementación y vigilancia del cumplimiento de las normas, no se produjeron avances importantes en materia de política ambiental; sino más bien, lo contrario: se evidenció un marcado retroceso en cuanto a la institucionalización y materialización de programas y actuaciones ambientales.

³² El Anexo III del Decreto 20/99 indica que la Administración de Parques Nacionales dependerá de la Secretaría de Turismo y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, el Organismo Regulador de Seguridad de Presas Comahue y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Asimismo, todo lo relativo a la Subsecretaría de Recursos Hídricos pasa al Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

CUADRO 6. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICA AMBIENTAL (DECRETO 677/00)



El mandato del Dr. De la Rúa se extendía hasta el 2003, pero los acontecimientos políticos y la crisis económica lo llevó a renunciar al cargo el 20 de diciembre de 2001, La consecuente acefalía presidencial obligó a la reunión de una Asamblea Legislativa que determinara quién debía continuar ejerciendo el cargo, siendo reemplazado por Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y finalmente Eduardo Duhalde en el curso de unos pocos días.

Retorno del Justicialismo al poder: Gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2002-2011)

Los acontecimientos políticos que llevaron al alejamiento del Dr. de la Rúa nada tuvieron que ver con los asuntos ambientales, como tampoco había ocurrido en las anteriores sucesiones. El 2 de enero de 2002, el **Dr. Eduardo Duhalde** fue elegido por la Asamblea Legislativa con el propósito de finalizar el mandato presidencial del Dr. de la Rúa.

El Decreto 357 (Publicación: B.O. 22/02/02) deroga el Decreto 20/99 y aprueba el organigrama de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría. En el ámbito del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente) se crea la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)*, ex Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental. Luego, por Decreto 1300 (Publicación: B.O. 23/07/02) se aprueba la estructura organizativa del citado Ministerio; como puede observarse en el Cuadro 7, el organigrama de la SAyDS se redujo aún más, contando solamente con 2 Direcciones Nacionales y 1 Dirección. También su perfil se modificó: estuvo orientado fundamentalmente a la elaboración y ejecución de la Política Nacional vinculada a la gestión de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad, al desarrollo de sus instrumentos y a la implementación de la sustentabilidad social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad). Asimismo, se priorizó: a) todo lo referente a la evaluación y control de la calidad ambiental, al análisis y promoción de tecnologías, procesos y servicios ambientales, y a la prevención y control de la contaminación (responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental) y; b) todo lo referente a la consolidación de una conciencia ambiental de la población, atendiendo particularmente al diseño de estrategias de capacitación, formación, información y difusión de la temática ambiental y del desarrollo sustentable y proponer los mecanismos tendientes al fortalecimiento institucional en materia ambiental y del desarrollo sustentable (responsabilidad primaria de la Dirección de Promoción Ambiental y del Desarrollo Sustentable).

CUADRO 7. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (DECRETO 1300/02)



Posteriormente, el Decreto 2742 (Publicación: B.O. 22/01/03) modifica el Decreto 1300/02 e incorpora al organigrama de la SAyDS, la Dirección de Infracciones Ambientales cuya responsabilidad primaria es sustanciar en la esfera administrativa las actuaciones infraccionales previas -sumario previo- a la aplicación de las sanciones previstas en la leyes de las que en el aspecto ambiental la jurisdicción sea autoridad de aplicación.

Durante la gestión del presidente Duhalde se convirtieron en leyes varios proyectos que contaban con media sanción. Entre ellas se destacan: Ley 25.675 (Ley General del Ambiente; Publicación: B.O. 28/11/02), Ley 25.612 (Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales; Publicación: B.O. 29/07/02), Ley 25.670 (Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la gestión de los PCBs; Publicación: B.O. 19/11/02) y Ley 25.688 (Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Ambiental de las Aguas; Publicación: B.O. 03/01/03).

El 27 de abril de 2003 se realizaron elecciones presidenciales: las fórmulas Carlos Menem/Juan C. Romero y Néstor Kirchner/Daniel Scioli, ambas del Partido Justicialista, pasaron a la segunda ronda al no obtener el 45% de los votos válidos. La segunda vuelta debía celebrarse el 18 de mayo, pero al vislumbrar una abrumadora derrota ante Kirchner, Menem retiró su candidatura.

El **Dr. Néstor Kirchner** asumió la primera magistratura el 25 de mayo de 2003. Aunque las nuevas autoridades llegaron sin grandes definiciones previas en materia de política ambiental, la plataforma electoral del Dr. Kirchner (como la de sus opositores electorales) incluyó un capítulo sobre el tema. A poco de hacerse cargo, el gobierno promulga el Decreto 141 (Publicación: B.O. 05/06/03) por el cual se transfieren las competencias relativas a la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social a la órbita del Ministerio de Salud. En este sentido, el Art. 4º establece las nuevas competencias del Ministerio de Salud (Cuadro 8), entre las cuales se mencionan las vinculadas al ambiente.

CUADRO 8. MINISTERIO DE SALUD: COMPETENCIAS AMBIENTALES (DECRETO 141/03)
<p>41. Entender en todo lo inherente a la preservación y protección ambiental y a la implementación del desarrollo sustentable, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL;</p> <p>42. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables.</p> <p>43. Entender en la propuesta y elaboración de los regímenes normativos relativos a la calidad de los recursos ambientales, a la conservación y utilización de los recursos naturales, al desarrollo sustentable, al ordenamiento ambiental del territorio y a la calidad ambiental;</p> <p>44. Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes-aspectos de la gestión ambiental nacional y su impacto en la calidad de vida.</p> <p>45. Intervenir en el Consejo Federal de Medio Ambiente, integrando y proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo.</p> <p>46. Entender en la gestión ambientalmente sustentable de los recursos hídricos, en coordinación con el MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS.</p> <p>47. Entender en la promoción del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida y la disponibilidad y conservación de los recursos naturales y su impacto en la salud humana.</p> <p>48. Entender en el establecimiento de métodos tendientes a la evaluación y control de la calidad ambiental en los asentamientos humanos, así como en la formulación y aplicación de indicadores y pautas para verificar el uso sustentable de los recursos naturales.</p> <p>49. Entender en la definición de políticas vinculadas con la información y cooperación internacional en el campo de la política ambiental y de desarrollo sustentable.</p> <p>50. Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología.</p> <p>51. Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sustentable.</p> <p>52. Entender en el establecimiento de un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan.</p>
<p>Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011</p>

Un mes después, se sanciona el Decreto 295 (Publicación: B.O. 02/07/03) por el cual se establecen los objetivos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Cuadro 9). El Decreto 487 (Publicación: B.O. 22/04/04) modifica los Anexos I y II del Decreto 357/02 en la parte correspondiente al Ministerio de Salud. La planilla anexa al Art. 1º indica que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable está integrada por la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental y la Subsecretaría de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Internacionales. Asimismo, la planilla anexa al Art. 2º establece los objetivos de las citadas dependencias. Finalmente, el Decreto 923 (Publicación: B.O. 27/07/04) sustituye la denominación de Ministerio de Salud por la de Ministerio de Salud y Ambiente.

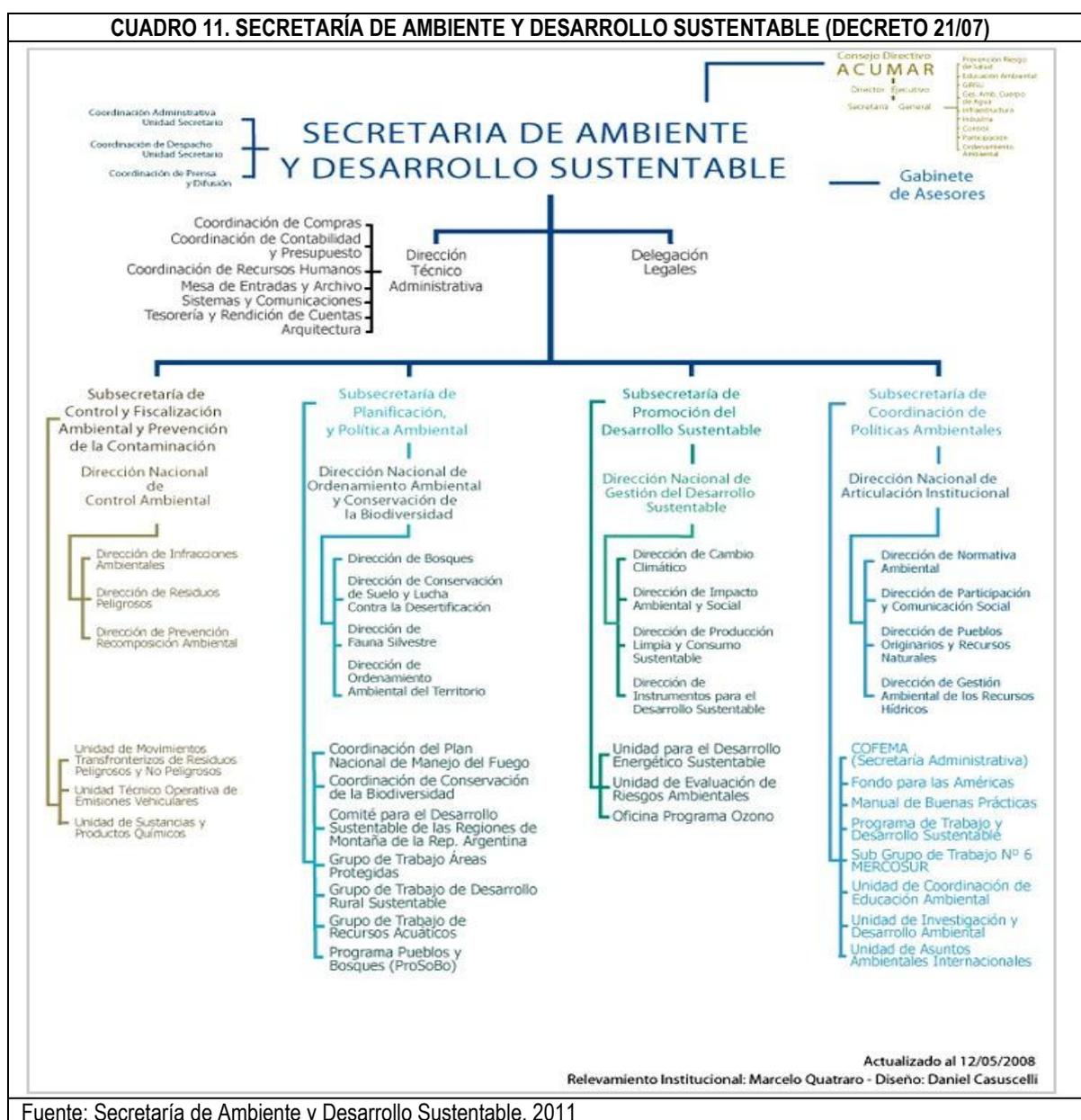
CUADRO 9. MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE: SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE: OBJETIVOS (DECRETO 295/03)
<p>1. Asistir al Ministro en todo lo inherente a la preservación y protección ambiental, a la implementación del desarrollo sustentable, a la utilización racional y conservación de los recursos naturales, renovables y no renovables, tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la CONSTITUCION NACIONAL.</p> <p>2. Intervenir e integrar el Consejo Federal de Medio Ambiente, proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo.</p> <p>3. Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales, renovables y no renovables.</p> <p>4. Entender en la propuesta y elaboración de los regímenes normativos relativos a la calidad de los recursos ambientales, a la conservación y utilización de los recursos naturales, al desarrollo sustentable, al ordenamiento ambiental del territorio y a la calidad ambiental.</p> <p>5. Entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes aspectos de la gestión ambiental nacional y su impacto en la calidad de vida.</p> <p>6. Entender en la elaboración y actualización permanente del diagnóstico de la situación ambiental nacional y de los asentamientos humanos, en coordinación con organismos nacionales, provinciales y municipales.</p> <p>7. Entender en la promoción del desarrollo sustentable y saneamiento integral de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida y la disponibilidad y conservación de los recursos naturales y su impacto en la salud humana.</p> <p>8. Entender en el establecimiento de métodos tendientes a la evaluación y control de la calidad ambiental en los asentamientos humanos, así como en la formulación y aplicación de indicadores y pautas para verificar el uso sustentable de los recursos naturales.</p> <p>9. Entender en la definición de políticas vinculadas con la información y cooperación internacional en el campo de la política ambiental y de desarrollo sustentable.</p> <p>10. Promover la adquisición de conciencia y la difusión en la sociedad sobre los problemas ambientales del país.</p> <p>11. Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología.</p> <p>12. Entender en el establecimiento de un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollen.</p> <p>13. Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sustentable.</p> <p>14. Entender en la aplicación de los tratados internacionales relacionados con los temas de su competencia, e intervenir en la formulación de convenios internacionales en los asuntos propios de su área.</p> <p>15. Conducir la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que otros países u organismos internacionales ofrezcan, para el cumplimiento de los objetivos y políticas del área de su competencia, en coordinación con los demás organismos del estado para su implementación.</p> <p>16. Entender en la gestión ambientalmente sustentable de los recursos hídricos, en coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.</p>
<p>Fuente: Infoleg (Información Legislativa); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011</p>

Por otra parte, la publicación de las *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad* (2004) constituye el primer documento cuyo objetivo es alcanzar un compromiso nacional que permita enfrentar con eficacia la “[...] responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y su ambiente, a la vez que contribuya a asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de identificación y resolución de los principales problemas ambientales”.

El conflicto generado por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay, movió al Presidente a reemplazar del Secretario y promulgar el Decreto 828 (Publicación: B.O. 10/07/06), el cual amplía las competencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros asignándole las relativas a la implementación de la política ambiental, la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Asimismo, se vuelve a sustituir la denominación del Ministerio de Salud y Ambiente por la de Ministerio de Salud. A raíz de lo anterior, el Decreto 830 (Publicación: B.O. 10/07/06) transfiere la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En este nuevo ámbito, la SAYDS recibió nuevos recursos y facilidades para ampliar el personal lo que impulsó la definición de una nueva estructura organizativa: el Anexo I del Decreto 1919 (Publicación: B.O. 27/12/06) muestra el organigrama que se observa en el Cuadro 10.



Durante el primer tramo del gobierno de la **Dra. Cristina Fernández de Kirchner**, se promulgó el Decreto 1717 (Publicación: B.O. 29/11/07) por el cual se crea la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación. Al mes siguiente, se sanciona el Decreto 21 (Publicación: B.O. 20/12/07) en cuyo Anexo I se observa que la SAyDS (Cuadro 11) está integrada por la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación.



COMENTARIOS FINALES

Teniendo en cuenta que las políticas ambientales inciden diferencialmente en los diversos territorios, esta ponencia mostró, en alguna medida, que los avances y retrocesos en las incumbencias, objetivos y estructura de la actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable entre 1970 y 2010, siguen atados a la prioridad que le otorguen los jefes de Estado en turno a la gestión integral del ambiente:

- Periodo 1973-1976, el gobierno justicialista creó la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano* en el ámbito del Ministerio de Economía, otorgándole un espectro amplio de competencias.
- Periodo 1976-1983: la política ambiental de la dictadura estuvo destinada a desarticular las acciones del gobierno anterior e implementó una serie de medidas que dispersaron las incumbencias de la ex Secretaría. La temática ambiental quedó incluida en el Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente y, en 1981, se creó la *Subsecretaría de Medio Ambiente*. Con estas medidas, se redujeron sus incumbencias, descendió en rango, modificó su estructura y cambió de Ministerio.
- Periodo 1983-1989: durante los tres primeros años del gobierno radical, las competencias ambientales continuaron dispersas en diversos Ministerios originando una débil inserción de las mismas dentro de la administración pública nacional. En 1988, se crea la *Subsecretaría de Política Ambiental* en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia y, un año después, se sustituye la Subsecretaría por una *Comisión de Política Ambiental*. Estas decisiones modificaron nuevamente las incumbencias, objetivos, estructura y dependencia de la institución ambiental aunque adquirió cierta relevancia formal por la influencia del Informe Brundlant.
- Periodo 1989-1999: durante el gobierno menemista, la citada Comisión permaneció en la órbita de la Presidencia de la Nación. En enero de 1990, ésta fue trasladada al Ministerio de Salud y Acción Social y, diez meses más tarde, vuelve al ámbito de la Presidencia de la

Nación. En 1991 y dependiendo de ésta última, se crea la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano* otorgándole amplias competencias, recursos presupuestarios específicos y abundantes, mayor estructura organizativa y dependencia de diversos organismos descentralizados. En 1996, se modifica su denominación por *Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable*, amplía sus incumbencias y nuevos organismos descentralizados quedan bajo su órbita.

- Periodo 1999-2001: el gobierno de la Alianza establece que en el ámbito del Ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente se encuentra la *Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental*. Durante ese periodo, la Secretaría no sólo cambió de nombre y dependencia, sino que la autoridad ambiental fue desprovista de numerosas funciones, simplificándose notablemente su estructura organizativa: las Subsecretarías se reducen de 4 a 1, las Direcciones Nacionales de 8 a 3 y las Direcciones de 13 a 2. Si bien el perfil de la Secretaría tendió a la implementación y vigilancia del cumplimiento de las normas, no se produjeron avances importantes en materia de política ambiental; sino más bien, lo contrario: se evidenció un marcado retroceso en cuanto a la institucionalización y materialización de programas y actuaciones ambientales.
- Periodo 2002-2010: durante el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde (2002-2003) y en el ámbito del nuevo Ministerio de Desarrollo Social, se crea la *Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable*. Su estructura organizativa se redujo aún más, contando solamente con 2 Direcciones Nacionales y 1 Dirección; asimismo, se acotaron sus competencias al tiempo que cambiaron sus objetivos y actuaciones prioritarias.

El gobierno del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) transfirió las competencias de la Secretaría al ámbito del Ministerio de Salud lo que generó, posteriormente, que este último pasara a denominarse Ministerio de Salud y Ambiente. Se ampliaron y modificaron sus incumbencias, objetivos y estructura organizativa. El conflicto generado en 2006 por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay, movió al

Presidente a transferir la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. En este nuevo ámbito, la SAyDS recibió nuevos recursos y facilidades para ampliar el personal lo que impulsó la definición de una nueva estructura organizativa.

Durante el primer tramo del gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, se anexó una subsecretaría; de modo que en la actualidad la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable está integrada por la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación.

El análisis realizado revela que las instituciones públicas nacionales para la gestión ambiental mostraron una trayectoria errática. En ello influyeron la creciente importancia internacional del ambiente, la ausencia de una concepción sistémica del mismo, la sucesión de gobiernos civiles y militares y las disputas de poder entre los funcionarios de turno.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

DÍAZ, Myriam del Valle (2006). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *KAIROS, Revista de Temas Sociales* [en línea], Año 10, N° 18, 15 p. [citado Noviembre 23, 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://www.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k15-indice.htm>

ESTRADA OYUELA, Raúl (2007). La preocupación política por el ambiente y la administración; *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* [en línea], Año 13, N° 24, p. 19-38 [citado Mayo 18, 2010]. Disponible en World Wide Web: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/02.pdf>

PERÓN, Juan D. (1972). *Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo* [en línea]. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [citado Septiembre 10, 2010]. Disponible en World Wide Web: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5187>

SECRETARÍA DE ESTADO DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO (1974). *Primera Reunión Nacional de Ambiente Humano; Informe final* [en línea]. Buenos Aires: Centro Cultural General San Martín, 37 p. [citado Septiembre 10, 2010]. Disponible en World Wide Web: http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/biblioteca/file/libro_reuni%C3%B3n1.pdf

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2004). *Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Salud, 35 p. [citado enero 20, 2005]. Disponible en World Wide Web: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=5065>