

DERECHO FINANCIERO

Presupuesto público y medio ambiente. Gasto público ambiental. Ley de Presupuesto Público de la provincia de Buenos Aires

POR **MÓNICA BARIGGI** (*)

Sumario: I. Introducción.— II. La Provincia.— III. Problemáticas ambientales recurrentes.— IV. Economía y ambiente.— V. Presupuesto público y la “externalidad económica ambiental”.— VI. Gasto público ambiental.— VII. Gasto público ambiental provincial.— IX. Conclusión.

Resumen: la frecuencia de los eventos ambientales obliga a replantear las finanzas públicas de los Estados. La consideración del gasto ambiental como una externalidad que no puede ser afrontada por el sector privado hace necesario el planteo del gasto público ambiental dentro del diseño de la Ley de Presupuesto en la provincia de Buenos Aires.

Palabras claves: gasto público ambiental - presupuesto público ambiental - provincia de Buenos Aires.

Public budget and the environment. Environmental Public Spending. Public budget law of the province of Buenos Aires

Abstract: *the frequency of extreme environmental events leads us to rethink the public finance in different countries. Considering Environmental expenditure as an externality that cannot be paid by the private sector us to include environmental public expenditure into the Budget law of the Province of Buenos Aires.*

Keywords: *environmental public expenditure - environmental public budget - Province of Buenos Aires*

(*) Prof. Adjunta Interina de Finanzas y Derecho Financiero Cátedra 3, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, UNLP.

I. Introducción

El presente trabajo tendrá como objetivo analizar la incorporación a las Finanzas Públicas del Estado el denominado Gasto Público Ambiental, ello en relación a la principal provincia de la República Argentina, la provincia de Buenos Aires.

En tal sentido se intentará analizar la forma en que este gasto público ambiental se ve reflejado en las Finanzas Públicas provincial, concretamente en la Ley de Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Este análisis se efectuará a la vista de las problemáticas ambientales que usualmente azotan a esta jurisdicción, en tanto que resulta innegable que la provincia citada tiene y tendrá que afrontar las condiciones ambientales que se generan cada vez con mayores repercusiones negativas, vinculadas con las variables de temperatura, inundaciones, tornados y fenómenos climatológicos extremos.

Así, del análisis de las problemáticas ambientales usuales en la Provincia se llegará a vislumbrar la urgente necesidad de priorizar la acción pública en pos de mejorar el gasto e incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones estatales diseñadas para afrontar el desastre ambiental.

Planteado lo que antecede, debe resaltarse que esta necesidad de incorporar la problemática ambiental en las finanzas públicas fue observada y recomendada por los organismos internacionales en reiteradas oportunidades. En tal entendimiento según el Banco Mundial (2009) los más afectados por el cambio climático serán los países en vías de desarrollo, los que soportarán aproximadamente entre el 75% y el 80% del costo de los daños provocados por la variación del clima. Es citado organismo señala que las proyecciones climáticas para América Latina y el Caribe indican un aumento paulatino pero persistente del promedio de temperatura, aunque con diferencias según las regiones, y que habrá cambios en los patrones de cantidad, intensidad y frecuencia de las precipitaciones.

Se observa además una creciente variabilidad climática, con un consecuente aumento de eventos de temperatura extrema, como olas de calor. Asimismo, se resaltan problemáticas en relación a la disponibilidad de los recursos hídricos a causa de los aumentos de temperatura, los cambios en la precipitación y el aumento de la demanda. Los cambios en la calidad y cantidad de este recurso tendrán efectos negativos en la producción agropecuaria, la generación hidroeléctrica y la disponibilidad para el consumo humano y los ecosistemas.

Así, la preocupación mundial por las cuestiones ambientales se ha incrementado desde la década de 1970, fundamentalmente a partir de la Conferencia de Estocolmo organizada por Naciones Unidas en 1972. Desde entonces, se ha impulsado fuertemente la incorporación de la temática ambiental en la agenda de

los gobiernos y en las estructuras institucionales y legales. De esta manera, se ha producido un importante avance en materia de debates, reformas y medición del gasto público y privado destinado a temas ambientales en los distintos países. Argentina no permaneció ajena a esta experiencia. En 1973 se creó la primera Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente en la órbita del Ministerio de Economía y, desde entonces, siempre ha existido algún organismo de este tipo a nivel federal.

En adición a ello, la necesidad de que el Estado incurra en gastos vinculados con el medio ambiente es reconocida por la Teoría Económica por razones de eficiencia, pues los problemas ambientales pueden ser vistos como claros casos de “fallas de mercado”. Específicamente, la contaminación de cualquier tipo puede ser considerada como una “externalidad negativa”, dado que las acciones de algunos agentes perjudican a otros sin que sean estos últimos compensados por el daño, y es entonces que la falta de compensación pecuniaria se debe a que los bienes ambientales —como pueden ser el agua o el aire limpios— no son transados en ningún mercado. A pesar del reconocimiento teórico de su importancia, el gasto ambiental es particularmente vulnerable a los recortes presupuestarios y ajustes macroeconómicos de todas las jurisdicciones. En este sentido, la Argentina tampoco ha constituido una excepción.

Ahora bien ¿qué sucede con la economía ambiental en la provincia de Buenos Aires?, ¿los problemas ambientales son de tal envergadura que requieren partida presupuestaria propia?

II. La Provincia

En la breve introducción desarrollada se observa las predicciones de los distintos organismos internacionales respecto a la incorporación de los Estados al Presupuesto Público de los gastos ambientales, pero a fin de comprender la problemática ambiental y su cuantificación económica, resulta necesario efectuar una rápida descripción de las características de la región.

En efecto, en el informe del Observatorio de Políticas Públicas del año 2010 surge que, el territorio de la provincia de Buenos Aires ocupa aproximadamente el 11% de la superficie total de la República Argentina. Está situada en la región centro este del país limitando con cinco provincia y el Océano Atlántico y el Río de la Plata. Cerca del 40% de los habitantes de la República Argentina viven en este territorio y afrontan al conjunto nacional el mismo porcentaje del PBI.

La economía de este territorio se basa principalmente en la actividad agrícola-ganadera e industrial con el turismo en crecimiento. Respecto de la primera de ellas se encuentra el *feed lot*, que como actividad agrícola genera un impacto

ambiental negativo vinculado principalmente con el empobrecimiento de la calidad del terreno y de la carne. Asimismo respecto de los cultivos, la combinación de la tecnología de siembra directa con el glifosato y las semillas transgénicas de soja, han provocado una tendencia al monocultivo, y la siembra de trigo, maíz y girasol soy muy importantes en la región, actividad que también genera un fuerte impacto negativo en la región.

Respecto a la industrialización la provincia de Buenos Aires se observa que tiene el mayor número de radicación de industrias del país, siendo casi el 27 % del Producto Bruto Geográfico destinado a esta actividad (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2012).

III. Problemáticas ambientales recurrentes

En primer término corresponde analizar cuáles son los principales acontecimientos ambientales de impacto en nuestro país para luego poder observar qué sucede en la provincia de Buenos Aires. En tal sentido en la República Argentina. El principal origen de las amenazas ambientales se registran en los eventos hidrometeorológicos, artrópodos, geológicos y biológicos como inundación, neblinas, incendios, sismos, epidemias, tempestades, aluviones, actividad volcánica, plagas, deslizamientos, nevadas, olas de calor, contaminaciones, heladas, tormentas eléctricas, sequías, entre otros (Informe Word Wildlife Fund, 2005).

En este orden de ideas, el 69% de los desastres ocurridos en el país entre 1970 y 2015 han sido detonados por eventos de origen hidrometeorológico, entre ellos, los predominantes por su recurrencia son: inundaciones, tempestades, nevadas y sequías (OPP, 2010).

La provincia no se aleja demasiado del escenario nacional, con excepción de la escasa actividad tectónica, y la ausencia normal de nevadas. Motivo por el cual se puede resumir en cuáles son los mayores eventos naturales de gran impacto en la provincia de Buenos Aires que desatan los Desastres Ambientales en la Región:

- a. inundación.
- b. sequías.
- c. tempestades/tormentas con fuertes vientos y/o eléctricas.
- d. plagas.
- e. heladas.
- f. incendios.
- g. suelos: erosión, mineralización, desertificación, etc.

Se sabe que los eventos adversos más importantes en el territorio bajo análisis están ligados al agua, ya sea hidrometeorológicos o debidos a inundaciones por desbordes de los arroyos y lluvias o anegamientos por ambas causas. Pero sobre el principal peligro que hoy cuenta el territorio bonaerense, según la Base DesInventar, los fenómenos hidrometeorológicos fueron la causa del 76,7% de los eventos de desastres registrados en la Provincia entre 1970 y 2004, se han producido 1.666 eventos de los cuales el 45,6% correspondieron a inundaciones, el 14,6% tempestades, el 6,8% sequías, el 5,5% incendios y el 5,2 a vendavales) y por otro con pronósticos en tiempo y forma que facilitan la adopción de decisiones preventivas y preparatorias.

Cuadro Nº 1

Evento ambiental en la Provincia de Buenos Aires	Incidencia total de los eventos ambientales
Hidrometeorológico	76,7%
Inundación	45,6%
Tempestades	14,6%
Sequías	6,8%
Incendios	5,5%
Vendavales	5,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Base DesInventar.

Entonces, esquemáticamente los problemas ambientales por región bonaerense pueden presentarse de la siguiente forma:

Cuadro Nº 2

Problemática ambiental	Región de la provincia a la que afecta
Anegamientos e inundaciones	Pergamino, Junín, 9 de Julio, Carlos Casares, Trenque Lauquen, Bolívar, Pehuajó, Gral. Vilegas, Tandil, Azul, Olavarría, Lujan, Ensenada, La Plata y Sistema de Encadenadas.
Amenazas de origen tecnológicos, como accidentes y derrames químicos	Región noreste y noroeste de la provincia de Buenos Aires.
Degradación de suelo por engrosamiento y deterioro químico, acidificación	Partidos de Colón, Pergamino, Ramallo, San Nicolás, Rojas (pampa Ondulada), Pampa Deprimida, Sierras de Tandilla, Pampa Interserrana y Costa Atlántica. Lagunas de Montes, Chascomús, Gómez, Carpincho, Tandil. Pampa Arenosa, Depresión de Chasicó, sector Pampeano Patagónica, Sistema de Encadenadas, Sierras de Ventania y Sistemas de Lagunas encadenadas oeste.

Salinización de acuíferos	Pampa Deprimida, y de la Pampa Interse- rrana en las Sierras de Tandilla y en la Costa Atlántica.
Contaminación de aguas subterráneas con flúor y con arsénico	Pampa Ondulada, en la Arenosa, Depresión de Chasicó, sector Patagónico, Sistemas de Encadenadas, Sierra de Ventania, partidos de 9 de julio, Blaquier, Junín, O'Higgins, Chaca- bucó, General Viamonte, Baigorria, Lincoln y Pehuajó.
Contaminación del suelo por mineralización, impermeabilización, tratamiento de residuos	Gran Mar del Plata y el partido de Ameghino, Litoral costero bonaerense, y Partido de la Costa.
Degradación del suelo por sobre pastoreo de ganado, monocultivo y actividad minera.	Zona de la Pampa Deprimida, suroeste pro- vincial, y partidos de Tandil y Olavarría.

Fuente: elaboración propia en base a datos web de Base DesInventar.

IV. Economía y ambiente

Es evidente que la Provincia tiene problemáticas ambientales que impactan negativamente al menos en su producción, su población y en su territorio; estas situaciones adversas generan consecuencias económicas negativas que requieren sustento económico para al menos mitigar, prevenir los efectos adversos. Pero ¿es posible medir económicamente el desastre ambiental?

En un principio los conceptos de Economía y Medio Ambiente parecen presentarse como conceptos contrapuestos, en tal sentido los economistas clásicos consideraban a la tierra como uno de los tres factores productivos que hacían posible el crecimiento económico y la riqueza de las naciones, junto con el trabajo y el capital. La tierra era un recurso natural, en principio inagotable y no se vinculaba con aspectos tales como la calidad, cantidad de agua, la contaminación atmosférica o el tratamiento de residuos. Hacia finales del siglo XIX algunos economistas pioneros introducen el concepto de “externalidad”, para recoger los posibles efectos de la producción o el consumo de bienes sobre otros productores o consumidores y que no se reflejan en los precios de mercado.

Unas décadas más tarde, un economista inglés (Pigou, 1938) utiliza el concepto de externalidad para explicar las divergencias entre el producto neto social y el producto neto privado. El ejemplo utilizado es la indemnización que algunos agricultores reclamaban para cubrir el mayor coste del seguro, consecuencia de los frecuentes incendios que provocaba el paso del ferrocarril por sus tierras. Esta externalidad negativa para los agricultores, podría justificar la intervención del Estado estableciendo un gravamen compensatorio, que pasó al pensamiento económico con el nombre de “impuesto pigouviano”.

Desde entonces, la economía tradicional ha ido, poco a poco, interesándose por incorporar costes no explícitos y aceptando las limitaciones conceptuales de un planteamiento puramente economicista en que no intervengan otros aspectos que condicionan y complementan el crecimiento económico de las naciones. Así, la moderna teoría del desarrollo explica el crecimiento económico de los países no solo por la cantidad de recursos de trabajo y capital puestos en juego en el proceso productivo, sino también y de forma relevante por otros aspectos sociales tan diversos como el nivel educativo (capital humano), el esfuerzo innovador (capital tecnológico) o la inestabilidad política y social.

Las externalidades se definen entonces como decisiones de consumo, producción e inversión que toman los individuos, los hogares y las empresas y que afectan a terceros que no participan directamente en esas transacciones. A veces, esos efectos indirectos son minúsculos. Pero cuando son grandes, pueden resultar problemáticos; eso es lo que los economistas denominan “externalidades”. Las externalidades son una de las principales razones que llevan a los gobiernos a intervenir en la economía.

La asignación de recursos a través del mercado lleva a la depredación del medio ambiente ya que el mercado no puede valorar las externalidades. En consecuencia, podría haberse esperado que la ecología estuviera presente en los debates sobre la planificación económica en la Europa central de finales del siglo XIX y hasta los años treinta.

La palabra “externalidad” describe el traslado de costes sociales inciertos a otros grupos sociales o a las generaciones futuras. Hay grandes externalidades diacrónicas invaluable, así la conmensurabilidad económica no existe separadamente de una distribución social de valores morales referente a los derechos de otros grupos sociales incluidas las generaciones futuras. La conmensurabilidad económica no puede existir tampoco separadamente de unas perspectivas socialmente construidas respecto de los cambios tecnológicos.

Sin embargo no hay que olvidar que la economía del medio ambiente está vinculada con la política. Los intentos de tomar decisiones, no sobre la base de la ciencia económica (que se muestra incapaz de valorar las externalidades diacrónicas) sino, sobre una racionalidad únicamente ecológica, están también destinados al fracaso, ya que para poder comparar costes y beneficios nos hace falta una asignación de valores, y la ecología no puede proporcionar tal sistema de valoración independientemente de la política.

En definitiva, se puede afirmar que economía y ambiente no son conceptos contrapuestos en la actualidad, sin embargo llamar a la problemática ambiental

“externalidad” en la economía, no parece ser un intento de incorporarlo, sino algo así como un intento al menos, de unirlo por fuera.

¿Quién debe soportar económicamente esta “externalidad”?

Hoy resulta innegable entender que producción y de consumo del mundo se sostienen gracias a los ecosistemas del planeta. La capacidad de recuperación de los ecosistemas, tanto naturales como modificados por la acción humana, se ve afectada por muchas de las políticas que utilizamos. Desde el transporte a la energía, la agricultura o el bienestar cultural, las políticas y acciones actuales tienen consecuencias indeseadas y los efectos de toda la presión acumulada sobre los ecosistemas pueden no empezar a sentirse hasta dentro de muchos años, hasta alcanzar ciertos puntos de inflexión que provocarán cambios rápidos no lineales.

Ahora bien, el sistema económico es la forma en que se organiza la actividad económica de una sociedad, la producción de bienes y servicios y su distribución entre sus miembros; sirve por tanto para determinar qué agentes y en qué condiciones podrán adoptar decisiones económicas. Cada sistema económico se caracteriza por su ordenamiento jurídico que especifica el régimen de propiedad y las condiciones de contratación entre particulares.

Es el Estado quien elabora e impone ese ordenamiento jurídico y se reserva para sí ciertos ámbitos y formas de actuación. La gestión económica juega un importante papel en todas las fases del desastre por lo que al igual que otros aspectos, tiene funciones bien definidas antes, durante y después de estos fenómenos. En sentido práctico, los temas económicos se refieren a la planificación, la forma y los motivos para gastar los recursos de una manera en lugar de hacerlo de otra (la distribución racional de recursos) y establece las suposiciones bajo las cuales es posible justificar gastos en producción, entrega de servicios, consumo o inversiones en infraestructura.

Tal como fuera mencionado, la producción de bienes y servicios es quien genera en gran parte estas problemáticas, sumando a ello otros factores tales como la pobreza, y consumo; de manera tal que la respuesta a la primer interrogante planteado sería que quien produce o puede producir el daño debe repararlo; y constitucionalmente es lo acertado; justamente el artículo 41 de nuestra Carta Magna presupone tal afirmación. Consecuentemente bajo una mirada legal, el industrial debe pagar, quien explota una chacra debe pagar, quien compra (consumidor) debe pagar, en definitiva todos nosotros debemos pagar. Y en tal sentido cuando se dice “todos” es en definitiva la imposibilidad jurídica-económica de identificar

y endilgarle a un sujeto determinado las consecuencias económicas-sociales-ambientales de su acción o inacción.

Entonces, si jurídicamente hablando la premisa es “quien debe reparar es quien causa el daño”, en este caso el sujeto más simple y posible de identificar es aquel que conforma el sector privado, sector productivo, empresario, agricultor, el ganadero, etc., y son ellos quienes deben afrontar la carga económica de reparación haya daño concreto o posible; aunque es más humano prevenir una tragedia que acudir a remediarla, esta consideración ética suele coincidir con una consideración económica: generalmente, reparar los daños causados por los desastres naturales cuesta mucho menos que prevenirlos. Aunque costara lo mismo, implica mucho más beneficio invertir en condiciones de bienestar y seguridad que elevan la calidad de vida que hacerlo posdesastre para recuperar las condiciones de vida previas al mismo. Prevenir los desastres es eficiente, equitativo y eficaz (BID-Cepal, 2000).

Ahora bien, ¿qué sucede cuando se presentan desastres naturales constantes, frecuentes e intempestivos? Aquí no sólo se incorpora un hecho dañoso identificable como la contaminación o erosión resultante de una determinada práctica o sector productivo, sino que hablamos de lluvias, inundaciones, tornados o tempestades, etc., que si bien es innegable la participación de la acción de hombre en su aseveración, no es posible identificar quién debe reparar en virtud de las características particulares de estos eventos.

Para poder seguir respondiendo el planteo debe recordarse que nada parece obligar legalmente a acarrear la reparación económica por parte del Estado; salvo que sea el Estado quien esté involucrado en la provocación de los sucesos del Daño Ambiental.

Si bien normativamente no habría una obligación legal primigenia de soportar los costes económicos ambientales en contra del Estado, si se considera al desastre ambiental como una “externalidad económica”, que como se dijo, el mercado como tal no puede considerar, cuantificar, y la magnitud es de una complejidad tal que no puede ser soportada por el sector productivo (por ejemplo; pobreza, asentamientos urbanos en riberas, inundación, canales, crecimiento urbano, consumo, salud, etc.) entonces es de una lógica razón comprender que son circunstancias que deben ser al menos planificadas y gestionadas por el Estado, y allí sí debe entenderse que toda puesta en marcha de la planificación de la gestión integral de riesgo ambiental, debe ser al menos coordinada por el Estado. Esta coordinación necesita su correspondiente financiamiento, y esto deberá planificarse también en el Presupuesto Público estatal.

Hay que reconocer en este punto de análisis que claramente, cuando hay daño (real o inminente) repara en principio el mercado, el sector privado, los productores, industriales, etc.; pero las actividades de prevención en principio, debería estar coordinado por el Estado al menos esto sucede en la República Argentina y no necesariamente en todo el mundo, debiéndose entender que la prevención es, esencialmente, un problema de desarrollo. En los países desarrollados, la mayor parte de las inversiones en formación de capital fijo (es decir, infraestructura básica vinculadas a la problemática ambiental) son realizadas por inversionistas privados y suelen incluir altos estándares de prevención de desastres y de responsabilidad del inversionista o constructor. El gobierno en los países desarrollados concentra gran parte de sus recursos en formación de capital humano y capital social (es decir, servicios sociales básicos, garantía de reglas de juego y movilización ciudadana), también con enfoque preventivo. A la formación de capital ambiental se vinculan inversionistas públicos y privados.

En cambio, en los países con bajos o medianos niveles de desarrollo los recursos públicos suelen aplicarse en cantidades proporcionalmente mayores a la formación de capital fijo, con una muy débil visión preventiva de los riesgos de desastre (de hecho, existen la tendencia a maximizar la cantidad de obras reduciendo sus especificaciones). Las inversiones privadas en infraestructura, relativamente menores, o casi nulas, también carecen de enfoque preventivo, porque no suele atribuirse al inversionista responsabilidad en el manejo del riesgo (en algunos países el gobierno paga cualquier eventualidad que se presente).

Así, cuando los desastres ocurren, es usual que los costos de rehabilitación o reconstrucción de la infraestructura elaborada por el sector público o por inversionistas privados sean financiados con fondos públicos. En tal sentido entonces, en los países con medianos y bajos niveles de desarrollo existe mayor propensión a los desastres y los costos públicos de la recuperación posterior a los desastres son extremadamente altos. A partir de esta constatación, conviene hacer algunas reflexiones de política: a. Entregar al sector privado la formación de infraestructura pública puede liberar recursos para que la inversión gubernamental se concentre en formación de capital humano, capital social y capital ambiental. b. Al entregar responsabilidades en formación de capital fijo a los inversionistas privados, es necesario aprovechar la experiencia del sector privado en el manejo de riesgos. El riesgo es una variable conocida por los sectores productivos, porque la inversión privada siempre opera bajo condiciones de riesgo. El sector privado ha aprendido a operar bajo condiciones de riesgo y ser exitoso mediante la identificación y gestión de los riesgos.

Debe resaltarse que los recursos fiscales tendientes a afrontar la problemática ambiental deben aplicarse con gran énfasis a la inversión en capital humano,

capital social y capital ambiental, todo ello con enfoque preventivo para así estimular más altos niveles de desarrollo y mayor compromiso ciudadano con la prevención de desastres y mayor vigilancia sobre la calidad preventiva de las inversiones.

Bajo este orden de ideas, cuando acontecen los desastres ambientales, es esencial determinar responsabilidades sobre riesgos que pudieron haberse mitigado y obligar la reposición por cuenta de los responsables. De esta manera se estimulan también prácticas preventivas de los inversionistas en infraestructura.

En los países desarrollados, una parte considerable de los procesos administrativos y de los costes de reconstrucción y rehabilitación luego del desastre son asumidos por empresas aseguradoras y otra parte por el Estado; en muchos casos, los costos deben ser asumidos por los causantes de las emergencias. En los países de bajo y mediano nivel de desarrollo, tales costos son asumidos con recursos públicos y fondos de la cooperación internacional, de modo que tienen un enorme costo de oportunidad sobre otros gastos en áreas clave del desarrollo. Quien causa daños ambientales debe responder por ellos y el aseguramiento es un mecanismo decisivo para reducir los niveles de vulnerabilidad y trasladar al sector privado gran parte de los costos de reconstrucción y rehabilitación, evitando que sean financieramente desastrosos para las comunidades nacionales.

V. Presupuesto público y la “externalidad económica ambiental”

Se pudo apreciar en el desarrollo anterior cuáles son las circunstancias y fundamentos en los que se puede decir que el Estado debe hacer frente a esta “externalidad económica”, en tanto que el sector privado no lo puede hacer por la magnitud del evento ambiental, por la complejidad de factores y de actores involucrados en las problemáticas ambientales. Si tal es el razonamiento, el Estado entonces, debe planificar económicamente la forma de afrontar la problemática ambiental y la forma de afrontar económicamente tal externalidad, dependerá entre otros factores, del grado de desarrollo del país.

En tal sentido debe resaltarse que los Estados modernos tienen una actividad planificada en forma precisa, en tanto que el conjunto de sus gastos y recursos es previsto y planificado por adelantado, generalmente para un año. En principio, ningún gasto puede ser efectuado ni ningún ingreso percibido fuera de los incluidos en el plan presupuestario financiero designado y aprobado por cada jurisdicción estatal.

Esta planificación financiera que hacen los Estados se la denomina presupuesto, y justamente constituye para los Estados un plan de gobierno, expresando en él un programa político manifestado en un actuar futuro, expresando el diseño de las prioridades mediante el atendimiento de las diferentes necesidades que esa

jurisdicción pretende atender y llevar adelante. Por tanto, la orientación del gobierno y sus objetivos, quedan reflejados en la forma cómo distribuye los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

Resulta innegable entonces que el Presupuesto Público es un plan de administración, dado que la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de otras actividades administrativas que requieren gastos, dependerán a su funcionamiento como a su eficacia, de las partidas presupuestarias correspondientes, y en nuestro país este acto de gobierno debe efectuarse mediante una ley anual, y esto se refleja en todos los niveles jurisdiccionales del Estado.

Consecuentemente, las externalidades ambientales mencionadas, resultantes de cuantificaciones que no fueron asumidas por el sector privado, o el mercado, deberán ser asumidas por el Estado y gestionadas por éste, debiendo estar contempladas en la Ley de Presupuesto de cada jurisdicción estatal. Visto de otra manera el Presupuesto Ambiental en nuestro país debería expresar la voluntad política de cumplir con la manda constitucional del artículo 41 de la debida Gestión Ambiental por parte del Estado.

Así, la incorporación a esta planificación financiera de la problemática ambiental, deberá ser sostenida con el denominado Gasto Público Ambiental, quien tendrá la obligación de llevar adelante la planificación financiera de la política pública relativa a la gestión ambiental.

VI. Gasto Público Ambiental

Entonces, la forma que tiene el Estado de incorporar económicamente la externalidad ambiental es mediante la denominada Ley de Presupuesto anual. Esta ley conforme las normas de administración financiera de la República Argentina, está compuesta por gastos y recursos públicos.

La contabilidad del Gasto Público Ambiental es la forma genérica de referirse a los flujos de ingresos o gastos de los agentes económicos involucrados en actividades de prevención, mitigación o restauración, motivadas por impactos al ambiente o por la utilización sostenible de un activo natural. La necesidad de estimar el gasto ambiental ha sido una preocupación desde los años 80, cuando se inició con mayor incidencia en Europa.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define el Gasto en Protección y Control Ambiental (*Pollution Abatement and Control Expenditure* —PACE—) como el gasto en “aquellas actividades que estuvieran directamente relacionadas a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación o a las molestias residuales provocadas por procesos de producción o

consumo de bienes y servicios". El PACE clasifica estas actividades de acuerdo al medio que protege (agua, suelo, aire); a la naturaleza del gasto (bienes de capital, bienes de consumo); y a su función (prevención, control, mitigación).

En particular, la estimación de Gasto Público en materia de protección ambiental parte, necesariamente, de la determinación respecto a qué constituye Gasto Ambiental, y qué tipo de variables de información (aperturas desagregadas) conforman los componentes (o subconjuntos de gastos) de este Gasto Público.

En este marco, se han aplicado metodologías y clasificaciones para cuantificar el Gasto Público Ambiental y, en ese sentido, se destaca el empleado en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE). El SCAE (2012) define las actividades de protección ambiental como aquellas que tienen como principal objetivo proteger el ambiente natural, así como prevenir o aliviar los efectos adversos de las actividades económicas y sociales, que incluyen la provisión de bienes y servicios.

Asimismo, provee un marco conceptual y metodológico común para el desarrollo y análisis de la información económica y ambiental, constituido en el Manual del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica, elaborado con el respaldo de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU). También proporciona el marco contable para registrar la contabilidad de los recursos naturales y las cuentas monetarias ambientales de manera integrada. Es decir, busca describir las relaciones entre la economía y el ambiente a través de indicadores y estadísticas descriptivas.

El Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada define los gastos de protección ambiental sobre la base de la norma sobre Clasificación de Actividades de Protección Ambiental (CAPA), emitida en 1994 por Eurostat y revisada en el 2000, la cual clasifica operaciones y actividades de protección ambiental dirigidas expresamente a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y cualquier otra degradación del ambiente resultante de los procesos de producción o del consumo de bienes y servicios. Para ello se tiene en cuenta la naturaleza de la contaminación o el daño al ambiente y el tipo de actividad realizada, es decir, se distingue y clasifica las actividades y características en función del tipo de contaminación, daño o degradación causada.

La estructura de clasificación en la que se basa las Naciones Unidas establece el Gasto Ambiental en nueve (9) subclasificaciones de primer nivel relacionadas con:

1. Protección del aire y del clima.
2. Manejo de aguas residuales.

3. Gestión de residuos.
4. Protección de los suelos y las aguas subterráneas.
5. Atenuación del ruido y las vibraciones.
6. Protección de la diversidad biológica y el paisaje.
7. Protección contra la radiación.
8. Actividades de investigación y desarrollo.
9. Otras actividades de protección ambiental.

Por otro lado, la División de Estadística Regional y Ambiental de Nueva Zelanda utiliza la Clasificación de Actividades de Gestión de Recursos Naturales (CGRN), la cual incluye las actividades en donde la finalidad primaria es el uso sostenible de los recursos naturales, por razones sociales y económicas. Menciono esta clasificación ya que es empleada por las comunidades europeas, por países desarrollados y por países en vías de desarrollo para incluir el manejo y explotación de cuatro recursos naturales: subsuelo, flora y fauna natural, aguas interiores, y forestal.

La clasificación registra el gasto ambiental en siete (7) subclasificaciones de primer nivel:

1. Gestión de recursos minerales y energéticos.
2. Gestión de recursos forestales.
3. Gestión de recursos acuáticos.
4. Gestión de otros recursos biológicos (excepto recursos forestales y acuáticos).
5. Gestión de recursos de agua.
6. Actividades de investigación y desarrollo para la gestión de recursos.
7. Otras actividades de gestión de recursos.

La identificación y delimitación del Gasto Público Ambiental en la esfera internacional se entiende perfectamente detallada y justificada en su fundamentación económico jurídica, más allá de algunas discrepancias en las adecuaciones que los Estados u Organismos realicen conforme a las problemáticas locales y la terminología empleada entre gestión o protección. Se puede a simple vista observar

el nivel de detalle de toda la estructura que compromete a la identificación del Gasto Público Ambiental. Sin embargo en la República Argentina no se encuentra una legislación nacional financiera o ambiental, que obligue a estructurar el Gasto Público Ambiental en la leyes presupuestarias, como así tampoco se ha establecido nada parecido en las legislaciones financieras locales, conforme lo cual la estructura del Gasto Público Ambiental en nuestro territorio tendrá las variantes generales de registración de cualquier registro contable correspondiente al Gasto Público, enmarcado en las obligaciones legales que impongan las normas financieras/presupuestarias de cada jurisdicción. En tal sentido entonces, la registración del llamado Gasto Público Ambiental será incorporado a las leyes financieras de cada jurisdicción en virtud de la asignación de cada competencia que cada una de estas jurisdicciones tenga en la materia.

Ello se debe a la complejidad del sistema federal argentino que de acuerdo con la Constitución de 1853 y la organización federal de la República, la división de competencias entre la Nación y las Provincias se establecía en función de los aspectos delegados por las últimas en la primera, sin considerar explícitamente los aspectos ambientales.

Desde entonces, las provincias delegan en la Nación las funciones de defensa, relaciones exteriores y regulación del comercio exterior, correo, telecomunicaciones y servicios públicos (estos aspectos no han sido casi modificados durante la reforma constitucional de 1994). Además, el Gobierno nacional se encarga de administrar la justicia federal, las rutas nacionales y la previsión social, con excepción de aquellas cajas previsionales de provincias y municipios que no fueron transferidas y que son manejadas por los correspondientes niveles subnacionales.

Por su parte, las Provincias se encargan, en forma conjunta con el Gobierno nacional, de asegurar la protección social, el derecho a la vivienda, la infraestructura regional y el desarrollo económico. Al mismo tiempo y a partir de los sucesivos procesos de descentralización de los servicios y funciones, en la actualidad las provincias tienen entre sus funciones la impartición de educación y la provisión de los servicios de salud.

La Nación mantiene entre sus responsabilidades la educación universitaria y la coordinación de las políticas de educación y de la salud. Los municipios se encargan de administrar la vialidad, ordenamiento y aseo urbano, el alumbrado público, los drenajes y la administración de áreas verdes. Además, comparten con las provincias las responsabilidades en torno a la provisión de los servicios de salud, el saneamiento y la defensa civil (CEPAL, 2004).

Ahora bien, en lo que respecta a la legislación nacional en materia ambiental, hasta la reforma constitucional de 1994 la entrada en vigor de la misma en todo

el territorio nacional requería de la adhesión voluntaria de las provincias. Algo similar ocurría (y aún ocurre) en el caso de las normas y reglamentaciones municipales pues, a nivel local, las normas provinciales sólo se aplican si los municipios acuerdan.

Este diseño institucional ha generado, por un lado, superposiciones jurisdiccionales y, por otro, la posibilidad de vacíos y discrepancias regulatorias. No obstante cabe destacar que, desde mediados de los años ochenta, las provincias han avanzado notablemente en el dictado de normas ambientales, ya sea adhiriendo a leyes nacionales o bien dictando normas propias.

La Constitución de 1994 introdujo explícitamente la división de competencias entre la nación y las provincias en materia ambiental (si bien permanecen aún ciertas indefiniciones e imprecisiones), estableciendo que “corresponde a la Nación dictar normas que contengan presupuestos mínimos de protección y, a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Constitución Nacional, artículo 41). De esta forma, se pretendió avanzar hacia la eliminación de los vacíos regulatorios.

Sin embargo, no se ha resuelto el problema de superposición jurisdiccional, pues se mantiene el principio según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la nación (ver artículo 121 del citado cuerpo legal) y se establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Por lo tanto, las provincias delegan en la nación la capacidad de determinar presupuestos mínimos para la protección ambiental pero éstos se aplicarán de acuerdo a las normas complementarias provinciales.

Adicionalmente, todas las constituciones provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con excepción de las correspondientes a las provincias de Entre Ríos y Mendoza, incorporan en sus enunciados principios ambientales. Generalmente, esas constituciones reconocen, por un lado, el derecho de todas las personas a un ambiente sano y equilibrado y, por el otro, establecen la obligación de todos los habitantes de protegerlo y colaborar en el cumplimiento de ese objetivo. Asimismo, generalmente en la parte orgánica, consagrada a los poderes de gobierno, se determinan una serie de prestaciones a cargo del Estado para posibilitar que rija ese derecho humano fundamental. En algunas constituciones, la enumeración de los actos a cargo del gobierno es sumamente exhaustiva —*ej.* Formosa o Tierra del Fuego—: otras se contentan con una fórmula más general —Catamarca—. En tres constituciones —Córdoba, Río Negro, y Tierra del Fuego— se le ha dedicado un capítulo especial a la cuestión. Por su parte, los constituyentes de

San Juan, La Rioja y San Luis han ido más lejos en la protección del nuevo derecho y lo garantizan a través de una acción especial de amparo (CEPAL, 2004).

Si bien la Constitución Nacional provee las bases para la distribución intergubernamental de los poderes ambientales, surgen dudas en lo que respecta al alcance de las funciones de cada nivel de gobierno. Generalmente, suele haber acuerdo acerca de los puntos básicos y las responsabilidades de cada nivel, pero los problemas emergen en relación a los detalles en la correcta interpretación del rol de cada parte. Es por ello que, la clarificación de cada función resulta importante para poder diseñar e implementar normas ambientales con eficiencia y efectividad.

En el caso ambiental, como en la mayor parte de los servicios a cargo del sector público y se requiere de algún tipo de diseño de políticas e instrumentos compensatorios o de coordinación que permitan la descentralización de estas funciones sin afectar la eficiencia de la asignación ni la equidad.

Es por ello que resulta conveniente revisar rápidamente los argumentos esgrimidos con más frecuencia en favor de más o menos intervención nacional en la política ambiental. De acuerdo con la literatura, la intervención nacional puede justificarse:

1. Cuando hay problemas de “contaminación interjurisdiccional” (por ejemplo, por el transporte de residuos), en cuyo caso se generan externalidades si el dictado y costeo de normas en una jurisdicción se vuelven beneficiosas para otra y se crea un desincentivo a adoptarlas.
2. En los casos en que se requiere evitar la “competencia destructiva” entre los gobiernos locales, quienes pueden intentar atraer inversiones a costa de imponer menores requisitos ambientales. Este argumento lleva a favorecer el dictado de estándares nacionales mínimos (o presupuestos mínimos). Bajo el argumento de que un esquema nacional común simplifica el cumplimiento de las normas para aquéllas empresas que tienen actividades en varias jurisdicciones y también implica mayor “equidad”, en el sentido de que los requisitos son parejos para empresas operando en distintas jurisdicciones.

Por su parte, la descentralización en el dictado de normas ambientales suele justificarse bajo los siguientes argumentos:

1. Los habitantes de las distintas regiones pueden tener diferentes gustos por la calidad ambiental, por lo que los estándares no deberían ser uniformes en todo el país;

2. Los costos de reducir la contaminación o la capacidad del medio para asimilar los procesos contaminantes pueden variar de un lugar a otro, motivo por el cual se justificaría la adopción de diferentes criterios;
3. La presión política para hacer los cambios necesarios es mayor sobre los niveles de gobierno más bajos, es decir, cuanto más cerca del problema se regula. Sin embargo, los mecanismos de participación y acción ciudadana también pueden ejercerse a escala nacional, por ejemplo, luego de que la Constitución de 1994 defendiera los derechos difusos a través del amparo (artículo 43) que puede ser presentado por individuos, por defensores del pueblo y por las organizaciones no gubernamentales.
4. Los gobiernos locales tienen un conocimiento más cercano de los problemas ambientales, pues poseen más información acerca del potencial contaminante de las instalaciones y las actividades del área. Trabajos recientes han destacado que, muchas veces, el grado de centralización o descentralización de la regulación ambiental no sigue un criterio de eficiencia de acuerdo a las características intrínsecas del problema ambiental en cuestión, sino que, más bien, responden a “percepciones sociales” más generales acerca de la mejor forma de encarar determinadas cuestiones. Por ejemplo, no está totalmente justificado desde el punto de vista ambiental por qué se considera en Europa que el dictado de directivas uniformes para toda la Unión Europea es necesario para la mayor parte de los problemas ambientales. En cambio, parece evidente que dicha tendencia se funda en la necesidad de establecer reglas de juego claras y de minimizar el impacto de las diferencias en la normativa ambiental sobre el comercio y la integración comercial.

Si bien la teoría económica recomienda centralizar o descentralizar la regulación dependiendo del tipo de problema del que se trate, en el caso particular de los residuos peligrosos, la mayoría de los países ha elegido diseñar la regulación a nivel federal e implementarla a nivel local. Aparentemente, los argumentos de contaminación interjurisdiccional y de equidad son los que poseen más peso debido a las particularidades de este tipo de desechos.

No obstante, más allá del caso puntual vinculados a los argumentos teóricos que podrían favorecer la descentralización del ejercicio de la autoridad ambiental en materia de residuos peligrosos en manos de las provincias, en la Argentina es importante enmarcar cualquier discusión en el proceso de ajuste del sector público que han encarado las provincias en años recientes y que compromete la posibilidad de llevar a cabo idóneamente tareas tales como el registro, fiscalización y control de los generadores y operadores que la nueva legislación les asigna. Sin

perjuicio de lo expuesto y desde el punto de vista institucional, parece, en principio, promisorio el reconocimiento a nivel nacional del Consejo Federal del Medio Ambiente (creado a iniciativa de las provincias en el año 1990) como el organismo encargado de la coordinación de la política ambiental a escala federal en la ley marco para el dictado de leyes de presupuestos mínimos (ley 25.675, Ley General Ambiental).

Asimismo, dicho organismo también estará a cargo de la coordinación de políticas en áreas de interjurisdicción, según establece la ley 25.612 de Residuos Industriales. Sin embargo, hasta el momento, dicho consejo ha enfrentado grandes limitaciones de recursos (técnicos y financieros) y de peso político. En tal sentido entonces, es de esperar que los obstáculos se reviertan en el futuro y que finalmente contribuya a incorporar la visión de las provincias en las decisiones de política ambiental nacional y a lograr una mayor coordinación entre las legislaciones provinciales y nacionales.

Parece importante tener en cuenta ciertas debilidades históricas del marco regulatorio ambiental tanto nacional como provincial. Así, además de la falta de recursos suficientes para una adecuada gestión, las normas mayormente adoptan los estándares vigentes en países desarrollados y resultan demasiado ambiciosas en relación a la situación local. Las críticas habituales son la falta de prioridades de política, las dificultades administrativas de implementarlas, la falta de análisis costo-beneficio de los estándares adoptados y la disponibilidad local de técnicas que permitan alcanzarlos. La discusión anterior sugiere que se enfrentan varios problemas financieros y de diseño regulatorio para lograr un avance en la implementación de la normativa ambiental. En este contexto, parece promisorio el reconocimiento creciente en Argentina de la necesidad de avanzar hacia enfoques preventivos o de producción más limpia.

En definitiva las competencias jurisdiccionales ambientales son las siguientes:

Cuadro Nº 3

Competencias de Nación	Competencias de Provincia
<ul style="list-style-type: none"> — Competencia exclusiva, sentar los Presupuestos Mínimos Ambientales — Competencia exclusiva, gestión de Residuos Radioactivos — Gestión ambiental — Coordinación de políticas ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> — Competencia exclusiva gestión de Recursos Naturales — Gestión Ambiental

Fuente: elaboración propia en base a Constitución Nacional.

Por tal motivo, a diferencia de lo que acontece a nivel internacional, debe entenderse que la incorporación del Gasto Público Ambiental en las normas financieras del territorio argentino estará conforme a las competencias asignadas por la Carta Magna, en tanto dichas jurisdicciones se encuentren cumpliendo algunas de estas competencias, recordando que no existe norma alguna que detalle los elementos o clasificaciones a tener en cuenta a fin de asentarlos en las normas presupuestarias.

VII. Gasto Público Ambiental provincial

Es así que conforme a la competencia asignada, en la provincia de Buenos Aires la Ley de Ministerios 13.757 del año 2008, crea el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). Dicho organismo es la autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, esto es, con rango ministerial en dicha provincia, y con capacidad para actuar de forma pública y/o privada.

Conforme se establece en dicha norma a la OPDS le compete: planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos. Planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental, participando en la ejecución de la misma a través de la suscripción de convenios con otros organismos públicos y/o privados, municipales, provinciales, nacionales, e internacionales. Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines. Desarrollar acciones tendientes a diversificar la matriz energética provincial a través de las energías generadas por medio de fuentes renovables, alternativas o no fósiles. Promover la investigación y el uso de fuentes alternativas de energía, y desarrollar políticas orientadas a la sustentabilidad y eficiencia energética en el sector público y privado como prevención del cambio climático; y acciones tendientes a la promoción y la instalación de unidades de generación energética a partir de fuentes renovables o no fósiles tendientes a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental. Fiscalizar, en el ámbito de su competencia, a los organismos

que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo. Intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos, sin perjuicio de los lineamientos que establecen las leyes 11.347, 11.720, 13.592, de las obligaciones que en ellas se establecen para los municipios y del decreto-ley 9111/78. Elaborar y ejecutar programas sobre el ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio de la provincia de Buenos Aires, en coordinación con otros organismos competentes en la materia.

Consecuentemente, debe analizarse cuál fue el presupuesto asignado a este Organismo Ambiental de la provincia de Buenos Aires en la Ley de Presupuesto Anual:

Cuadro N° 4

Ley de presupuesto —año	Gasto público a la OPDS	Variación del gasto de la OPDS
ley 14.879 para 2017	\$330.400.000	37,7%
ley 14.807 para 2016	\$205.719.700	27,4%
ley 14.652 para 2015	\$149.253.000	-2,1%
ley 14.552 para 2014	\$152.246.000	45,4%
ley 14.393 para 2013	\$83.239.100	13%
ley 14.331 para 2012	\$72.413.800	23,7%
ley 14.199 para 2011	\$55.235.900	33,8%
ley 14.062 para 2010	\$36.549.000	22,4%
ley 13.929 para 2009	\$28.353.600	

Fuente: elaboración propia en base a Ley de presupuesto de cada año de la provincia de Buenos Aires.

La variación que sufre la asignación de recursos a la gestión ambiental de la provincia de Buenos Aires no parece responder a una variable constante, máxime cuando en la Ley de Presupuesto para el año 2015 se proyectó una asignación de gasto para la gestión ambiental de la OPDS con una reducción de 2,1 respecto de la asignación que para el mismo organismo la provincia había efectuado para el año 2014.

Ahora bien, tampoco la variación de asignación de gasto público asignado para la OPDS parece guardar relación con la variación del gasto público total proyectado en las respectivas leyes de presupuesto, tal como a continuación se muestra:

Cuadro Nº 5

Ley de presupuesto —año	Gasto público a la OPDS	Variación del gasto de la OPDS	Gasto público total	Variación del gasto público total
ley 14.879 para 2017	\$330.400.000	37,7%	\$522.602.411.101	32,2%
ley 14807 para 2016	\$205.719.700	27,4%	\$354.244.282.441	30,5%
ley 14.652 para 2015	\$149.253.000	-2,1%	\$246.207.403.229	26,7%
ley 14.552 para 2014	\$152.246.000	45,4%	\$180.506.022.412	23%
ley 14.393 para 2013	\$83.239.100	13%	\$139.019.619.800	18,1%
ley 14.331 para 2012	\$72.413.800	23,7%	\$113.852.514.288	26,8%
ley 14.199 para 2011	\$55.235.900	33,8%	\$83.318.934.733	21%
ley 14.062 para 2010	\$36.549.000	22,4%	\$65.860.460.163	14,9%
ley 13.929 para 2009	\$28.353.60		\$56.032.723.334	

Fuente: elaboración propia en base a Ley de presupuesto anual de la provincia de Buenos Aires.

En este orden de ideas resulta importante también poder analizar cuánto representa la asignación presupuestaria a la gestión ambiental, en el total de gasto público presupuestado para la provincia de Buenos Aires, y en tal sentido puede observarse que:

Cuadro Nº 6

Ley de presupuesto —año	Representación de la participación del gasto asignado a la OPDS sobre el total de gasto público provincial
ley 14.879 para 2017	0,06%
ley 14.807 para 2016	0,06%
ley 14.652 para 2015	0,06%
ley 14.552 para 2014	0,08%
ley 14.393 para 2013	0,06%
ley 14.331 para 2012	0,06%
ley 14.199 para 2011	0,07%
ley 14.062 para 2010	0,06%
ley 13.929 para 2009	0,05%

Fuente: elaboración propia en base a Ley de presupuesto anual de la provincia de Buenos Aires.

Como puede observarse, la afectación al total de recursos provinciales resulta ser ínfima, tanto es así que ésta no llega a un dígito, comparado con otros países como España, o los ayuntamientos españoles que desde el año 1996 se encuentran asignando al menos 13% del gasto total, al gasto ambiental presupuestado para sus ayuntamientos.

Digo ínfima, porque tal como se resalta en la primer parte del trabajo, la provincia de Buenos Aires aporta el 40% del total de la población de la República Argentina, si tomamos los datos oficiales del censo del año 2010 y aceptamos que a hoy (2017) tenemos los 16.000.000 habitantes en la provincia proyectados en el censo 2010, teniendo en cuenta el gasto público asignado para el año 2017 para la OPDS correspondería un gasto de \$206, doscientos seis pesos anuales por habitante de la provincia, para resolver los altos, complejos y asiduos conflictos ambientales que afectan a la población.

Lejos están estos datos de las cifras publicadas por Eurostat (empleando la metodología SERIEE) de los países europeos para el período 2001-2011 que dan cuenta que en promedio el gasto total en protección ambiental esta en torno al 2,2% del PBI. Este porcentaje se descompone entre los productores especializados (tanto públicos como privados) que aportan la mayoría del gasto público ambiental (1,1% del PBI), el sector público (0,7%) y el resto de la industria (0,4%). En tal sentido los montos de los países europeos destinados a protección ambiental han aumentado permanentemente en el tiempo salvo una contracción en el año 2009 debido principalmente a la crisis financiera internacional (CEPAL, 2014).

VIII. Conclusión

Aunque la preocupación por el medioambiente es un tema de relevancia para la discusión de la política pública local e internacional, la cuantificación de los costes ambientales asociados al crecimiento económico, así como del gasto público orientado a la prevención y mitigación de sus efectos ambientales negativos no refleja esa importancia y tal preocupación.

La necesidad de entender que las problemáticas ambientales en general y en particular de la provincia de Buenos Aires, no son situaciones extraordinarias acontecidas esporádicamente, sino que responden a eventos de repetición constante en forma anual que afecta a regiones particulares identificadas; supone que no puede considerarse en la actualidad a la problemática ambiental como un gasto público extraordinario, sino que debe entenderse la necesidad de considerar al Gasto Ambiental como parte integrante de las finanzas corrientes de los sectores públicos y privados.

En tal entendimiento, las “externalidades ambientales” que no sean asumidas por el sector privado, aquellas “externalidades” que se vinculen con la gestión de la problemática ambiental, deberán ser asumidas por los Estados en la medida de sus funciones y competencias constitucionales. Consecuentemente, es de relevancia que los Estados puedan incorporar en el diseño de las normas financieras/presupuestarias al Gasto Público Ambiental como un elemento necesario de valor económico y social concreto dentro del diseño financiero anual.

A lo largo de este trabajo y en cuanto al sector público, en especial en la provincia de Buenos Aires, se pudo observar la escasa valoración presupuestaria que la problemática ambiental local tiene en la Ley Financiera Anual, llegando a un promedio de 0,06 en el total del Gasto Público provincial en los últimos años. Decir que se atiende a la cuestión ambiental asignándole 206 pesos anuales por persona, resulta al menos, un hecho llamativo.

Tampoco puede observarse una relación coherente y programada de política de Gasto Público Ambiental, la destilación y variación del Gasto Público Ambiental en la provincia ha ido modificándose sin ninguna explicación, lógica, o sustento.

Considero que es relevante que la provincia que tiene las características de producción y población como la que analicé, debe hacerse eco de las recomendaciones mundiales lo antes posible, y hacer frente a esta externalidad como corresponde, antes de agotar todos sus recursos naturales y tener consecuencias económicas mayores a las que se avizoran en la actualidad.

XIX. Bibliografía

BASE DESINVENTAR. Disponible en: www.desinventar.org/es/

BECKER, G. (1968). *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: El caso de Argentina*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y AMBIENTALES (2008). *Informes (CELSI)*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161207044933/InformeMundialSobreCienciasSociales.pdf>

— (2009). *Informes (CELSI)*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20161207044933/InformeMundialSobreCienciasSociales.pdf>

CEPAL (2003). *Aportes para una Estrategia pyme en la Argentina, Grupo de Políticas PYME*. Informe. Buenos Aires: Publicación CEPAL.

— (2004). *Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

— (2014). “El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe Bases conceptuales y experiencia regional”, en: *Informe Documento de Proyecto*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

— (2015). *Estimación del gasto público en protección ambiental en Chile*. Informe. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

CEPAL/PNUD (2011). “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina”, en: *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 52. Santiago de Chile: CEPAL

CEPEDA, H. y YOGUEL, G. (1993). “Las Pymes frente a la apertura externa y el proceso de integración subregional: un desafío de reacomodamiento competitivo”, en: *Documento de Trabajo* N° 13, FUIA. Buenos Aires: IDI.

CHIDIAC, M. (2003). *Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de pymes: el caso argentino*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL/GTZ.

CHIDIAC, M. y BELÁUSTEGUI, V. (2002). *Revisión de Políticas Vinculadas a Temas ambientales y tecnológicos en Argentina*, Informe preparado en el marco del Proyecto “Estrategia Nacional en Producción Limpia”. Buenos Aires: División de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable/Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

CHUDNOSKY, D. y LÓPEZ, A. (2004). *Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento*. Santiago de Chile: Serie Medio ambiente y Desarrollo.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. y FREYLEJER, V. (1997). “La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina”, en: *Documento de Trabajo* N° 24. Buenos Aires: CENIT,

CONTE GRAND, Mariana (1998). “Federalismo y regulación de los residuos peligrosos: El caso de Argentina”, en: *Informe de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata: Facultad de Ciencias Económicas.

GATTO, F. y YOGUEL, G. (1993). “Las pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica”, en B. Kosacoff (ed.). *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Buenos Aires: pub. CEPAL/Alianza.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (2015). *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión. Estudios de Cambios Climáticos para América Latina*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

HERRERA CARRASCAL, Giovanni J. (2016). *El carácter social del Gasto Público Ambiental*. Colombia: (s.n.).

LEAL, J. (2003). *Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de la PYME en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

LÓPEZ, A. (1996). “Competitividad, Innovación y Desarrollo Sustentable”, en: *Documento de Trabajo N° 22*. Buenos Aires: CENIT.

— (2004). “La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de las PYMES”, en: *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (2004). *La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de las PYMES*. Santiago de Chile: Publicación CEPAL.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. 5ª ed. Madrid: McGraw Hill.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2010). Disponible en: www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/opp.html

PIGOU, Arthur Cecil (1932). *The Economics of Welfare*. Londres: Mcmillan.

SABSAY, D. (2003). “Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, capítulo actualizado en junio de 2003, en: J. R. Walsh; M. E. Di Paola; G. González Acosta; H. López; M. B. Rovere; D. E. Ryan y D. A. Sabsay. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. Buenos Aires: La Ley.

WILSON, Baian (2011). “La protección del ambiente en Canadá”, en: *Revista de Relaciones Internacionales*. Canadá.

WWF Informe (2005). *La Situación Ambiental Argentina*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina Buenos Aires, (Word Wildlife Fund —WWF—).

Fecha de recepción: 03-03-2017 Fecha de aceptación: 30-06-2017