

CAPÍTULO 2

Los Actores Ambientales

Guillermo Piovano

Objetivos de Aprendizaje

- Comprender cómo el sistema jurídico ambiental determina la institucionalidad ambiental
- Identificar los principales actores públicos y de la sociedad civil que interactúan en materia ambiental y sus relaciones
- Destacar la relevancia de los roles públicos en materia ambiental.

Gobernanza. Organización Administrativa Ambiental. Poder de Policía

Si bien no es objetivo central de este artículo, no puede abordarse la institucionalidad ambiental sin realizar una breve mención al ordenamiento jurídico ambiental argentino.

Anticipando los comentarios del capítulo correspondiente respecto del art. 41, debe citarse el párrafo que establece que *“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”*

De esa forma, el texto constitucional establece que, en materia ambiental, las normas de presupuestos mínimos deben ser sancionadas por el Congreso de la Nación, es decir dictadas a nivel nacional por los representantes de las distintas jurisdicciones de nuestra República.

Este reparto se vincula con que la protección del ambiente en los países federales trata de compatibilizar la necesidad de las provincias, de mantener su capacidad de determinación respecto a un ambiente deseado y posible, con el mandato de la Nación, de mantener un umbral mínimo de preservación, que garantice la diversidad genética y los procesos ecológicos esenciales para toda la población.

El Art. 41, además, debe leerse de forma conjunta con el *“dominio originario de sus recursos naturales”* que establece el Art. 124 de la CN.

De esa forma, las provincias conservan amplias potestades regulatorias. Por un lado, pueden dictar las normas que complementen lo que se fije como presupuesto mínimo desde el estado nacional, lo cual siempre puede ser realizado *en mejora* del ambiente. Asimismo, pueden dictar normativa en todos aquellos temas que no estén regulados por normativa nacional.

Por último, no puede dejar de mencionarse la abundante normativa provincial que de forma indirecta regula el ambiente, a través de la reglamentación de las actividades económicas sobre recursos naturales, tales como la agricultura, la minería, industria, etc.

La fórmula de reparto competencial presentada determina a su vez la institucionalidad, provocando que existan en todos los niveles de gobierno, incluso municipal, organismos públicos con competencias ambientales, así como instancias de coordinación entre los mismos.

Al hablar de *actores ambientales*, naturalmente tienen un peso preponderante los del sector público, dado el fuerte carácter regulatorio que tiene la temática ambiental, aunque no debe soslayarse el rol, tanto de otros actores estatales extra - Poder Ejecutivo, así como del sector privado y de la sociedad civil, que tienen comparten las responsabilidades y a su vez impulsan en muchos casos la agenda ambiental.

Respecto de los actores del sector público, además, se abordan en detalle los organismos con competencias ambientales específicas en cada jurisdicción, aunque no debe soslayarse el importante rol de organismos sectoriales (minería, industria, agricultura, entre otros) que cuentan con relevantes competencias con incidencia en lo ambiental. En tal entendimiento, durante el año 2020 fue dictada la Ley N° 27.592, más conocida como Ley Yolanda, que impone la capacitación obligatoria en materia ambiental de los funcionarios públicos. Dicha Ley, aplicable en la órbita del Estado nacional, está siendo además progresivamente replicada en las provincias y municipios.

Consejo Federal de Medioambiente (COFEMA)

En la búsqueda de alcanzar un Federalismo de concertación en temas ambientales, en 1990 nace el COFEMA como un organismo consultivo interprovincial cuya constitución se formaliza mediante la suscripción del Acta Constitutiva por trece provincias el 31 de agosto de 1990 en la Ciudad de la Rioja.

Con posterioridad, el 5 de julio de 1993 se suscribió, entre la Nación y las provincias, el Pacto Federal Ambiental, tendiente a lograr niveles de consenso previos entre provincias y Nación que permitiera la gestación de normativa ambiental común a todo el territorio.

La sanción de la Ley General del Ambiente N° 25.675 instituye el llamado Sistema Federal Ambiental que, en su artículo 25, ratifica los acuerdos federales celebrados (los mencionados Acta Constitutiva del COFEMA y Pacto Federal Ambiental) y en su artículo 23 establece que el objeto de dicho Sistema Federal es desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable entre el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y que será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

De esta forma, el COFEMA es un organismo creado para posibilitar la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre sus miembros que son los 23 Gobiernos provinciales y de la CABA, con el organismo ambiental del Gobierno Nacional.

Es una persona jurídica de derecho público y sus objetivos principales son:

- Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
- Coordinar estrategias y programas de gestión regional y nacional en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
- Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
- Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.

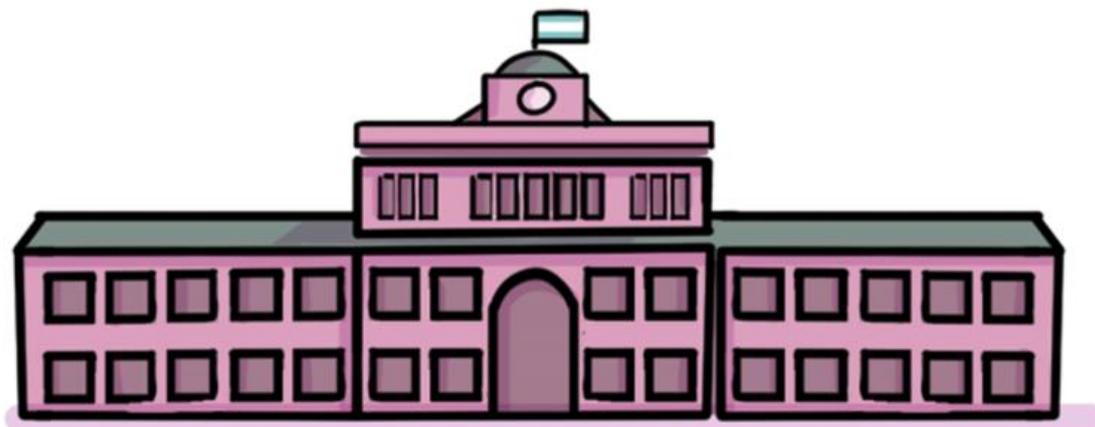
Está prevista la participación del COFEMA en las siguientes herramientas:

- Ordenamiento Ambiental del Territorio (art. 9°, LGA)
- Educación ambiental (art. 15°, LGA)
- Sistema Información Ambiental Nacional (S.I.A.N.), art. 17° LGA
- Sistema Federal Ambiental (art. 23°, LGA)
- Dictado de recomendaciones y resoluciones, a instancias del Poder Ejecutivo Nacional (art. 24°, LGA)

El COFEMA tiene un Reglamento de funcionamiento, desarrolla su trabajo a través de Comisiones temáticas y emitiendo Resoluciones.

Sin perjuicio de no adentrarnos en un análisis del funcionamiento del COFEMA, resulta oportuno destacar que sería importante que dicho organismo crezca en capacidad de ejecución de políticas federales, obteniendo partidas presupuestarias propias conforme a la magnitud de sus tareas.

Organismos Ambientales Nacionales



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS)

El organismo ambiental nacional, con origen en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, creada por Juan Domingo Perón en 1973 y liderada por la destacada Yolanda Ortiz, mantuvo durante muchos años el rango de Secretaría, siendo en la actualidad el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), en base a la última modificación a la Ley de Ministerios.

En base a la misma, las funciones principales del MAYDS son:

- Asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la política ambiental y el desarrollo sostenible y en la utilización racional de los recursos naturales.
- Proponer y elaborar regímenes normativos relativos al ordenamiento ambiental del territorio y su calidad ambiental.
- Entender en la gestión ambiental sostenible de los recursos hídricos, bosques, fauna silvestre y en la preservación del suelo.
- Entender en la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.
- Entender en la preservación de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales, para lo cual, además, mantiene una relación de coordinación la Administración de Parques Nacionales (APN).
- Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología, en materia de cambio climático, control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación.

En términos de relacionamiento con otros actores:

- El MAyDS interviene en el Consejo Federal de Medio Ambiente, integrando y proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo.
- Administra relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sostenible, y en particular, tiene la función de establecer un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan.
- Gestiona programas de financiamiento internacional dedicados a proyectos sobre medio ambiente, cambio climático y preservación ambiental, y para ello se vincula, de forma conjunta con Cancillería, con los organismos internacionales de crédito y los organismos ejecutores del sistema de Naciones Unidas y los creados por las distintas convenciones internacionales.

La actual estructura interna se encuentra aprobada por el Decreto N° 50/19, y a grandes rasgos, la misma cuenta con:

- Subsecretaría de Gestión Administrativa, Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional, y Unidad Gabinete de Asesores que dependen directamente del ministro.
- Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental, la cual tiene una Subsecretaría de Fiscalización y Recomposición.
- Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales.
- Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación.

Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

La problemática socioambiental de la cuenca del río Matanza-Riachuelo es de larga data, remontándose incluso a la época colonial, y es de una complejidad tal (tanto en lo ambiental y social, como en cuanto a los aspectos políticos y de gestión) que en muchas ocasiones se la caracteriza como el mayor asunto ambiental del país.

En 2004 la problemática de la cuenca fue llevada a instancias judiciales por un grupo de vecinos que presentaron una demanda en reclamo de la recomposición del ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento.

Fueron demandados el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas. Posteriormente, se amplió la demanda hacia los 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo, entre ellos La Matanza, y contra la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado).

La sentencia principal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) fue dictada en el mes de Julio de 2008, relativa a las pretensiones colectivas de recomposición y la prevención.

Previo a la misma había sido dictada la Ley N° 26.168 que creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Adhirieron a la misma la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirió mediante la Ley N° 2.217 y la Provincia de Buenos Aires mediante la Ley N° 13.642.

La noción de cuenca implica un abordaje que excede el de cada jurisdicción en forma individual, de modo que la gestión de sus problemas se efectúa a partir de los principios de interjurisdiccionalidad y cooperación.

De esta forma, ACUMAR es un Ente interjurisdiccional de derecho público, integrado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

ACUMAR ostenta, a partir de lo normado en el art. 6 de la Ley N° 26.168, de prevalencia normativa, es decir que las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca en materia ambiental, prevalecen por sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales.

La sentencia de 2008 ordenó a ACUMAR el cumplimiento de un programa integral de saneamiento, del cual tanto el Estado Nacional, como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente.

Así, la finalidad central de ACUMAR es ejecutar el PISA (Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca), cuyos objetivos centrales son: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de

la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Fue elaborado en 2009 y actualizado en 2016, resultado del trabajo de especialistas y del consenso entre las jurisdicciones afectadas. Está organizado en 14 líneas de acción con proyectos que responden a los ejes de: control, prevención, transparencia y gestión.

Entre las facultades principales de ACUMAR se encuentran:

- Intervenir en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios.
- Auditar instalaciones.
- Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente.
- Disponer la clausura preventiva, parcial o total de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo.

ACUMAR tiene un Presidente y un Director Ejecutivo, y además está integrada por tres órganos principales:

- i) Un Comité Ejecutivo con representantes de las tres jurisdicciones comprendidas en la Cuenca.
- ii) Un Consejo Municipal con funciones de cooperación, asistencia y asesoramiento.
- iii) Una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas, integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área.

Organismos Ambientales Provincia de Buenos Aires

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)

En el año 1993 fue creado el Instituto Provincial de Medio Ambiente, en donde comenzaron a gestionarse las problemáticas ambientales con una visión más integradora. Con posterioridad, mediante el dictado de la Ley N° 11.737, se creó la Secretaría de Política Ambiental, transfiriéndole todas las potestades del Instituto, y sumándole otras.

Finalmente, en diciembre de 2007, mediante la Ley de Ministerios N° 13.757, se creó el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, como un ente autárquico cuya función es el ejercicio de las competencias ambientales.

Conforme la actual Ley de Ministerios, el OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental, *“como entidad autárquica en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros”* (Art. 42 Ley N° 15.164), y tiene un conjunto de competencias, entre las cuales se destacan:

- Debe planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes.
- Debe planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental.
- Interviene en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre.
- Desarrolla acciones para diversificar la matriz energética provincial.
- Fiscaliza los elementos que puedan causar contaminación del aire, agua, suelo.
- Desarrolla el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA).
- Puede fiscalizar a otros organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental, por ejemplo, los municipios.
- Realiza acciones de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos sólidos urbanos, especiales y patogénicos.

Está a cargo de un Director Ejecutivo, y la estructura y funciones específicas están detalladas actualmente por el Decreto N° 31/20.

El OPDS es Autoridad de Aplicación de un gran número de Leyes ambientales bonaerenses, entre las cuales se destacan la Ley N° 11.723 “De protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y medio ambiente en general”, la Ley N° 10-907 de Reservas y Parques Naturales, N° 12.704 de Paisajes Protegidos, N° 11.459 de Radicación Industrial, N° 5.965 de Efluentes gaseosos, N° 11.720 de Residuos Especiales, y N° 13.592 de Residuos Sólidos Urbanos.

Autoridad del Agua (ADA)

La Autoridad del Agua fue creada por el Código de Aguas (Ley N° 12.257) y es su autoridad de aplicación. Dicha norma regula la protección y conservación del recurso del agua en todo el territorio de la provincia, y que atribuye las siguientes competencias principales:

- Formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la legislación provincial, hacerla conocer a la comunidad, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades vinculadas a ella e instrumentarla en los planes de gobierno.
- Decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público.
- Establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público por categoría de uso, regiones, cuencas o parte de ellas.
- Fijar periódicamente por regiones y por categoría de uso, el canon y las contribuciones a cargo de concesionarios, permisionarios y usuarios en general.

- Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente.

En términos concretos, ADA regula todo lo atinente al uso y conservación del recurso hídricos, brindando permisos de extracción y vuelco al sector privado, así como, desde la absorción del organismo de contralor (ex OCABA), ejerce la función de fiscalizador de los prestatarios del servicio público de agua y saneamiento de la provincia.

Además, ADA desarrolla la relevante función de determinar los alcances de todos los cursos y cuerpos de agua, mediante la demarcación oficial de la línea de ribera, aspecto central en la relación entre el agua y las actividades productivas y los polos urbanos.

Por último, ADA tiene una función relevante sobre un instrumento clave de la gestión hídrica como son los Comités de cuencas hídricas dado que puede crearlos, en cuyo caso debe definir los límites territoriales de su competencia e integrarlo por un representante de cada municipio incluido. Se creó muchos comités en cuencas intermunicipales aunque con funcionamiento dispar.

Comités de Cuenca Provincia de Buenos Aires

Entre los Comités de Cuenca provinciales se destacan el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) y el Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), dado que, a diferencia de los demás, fueron creados por Leyes especiales debido a la magnitud de la problemática socioambiental que presentan sus cuencas.

El COMIREC fue creado mediante la Ley N° 12.653, sancionada en 2001, la cual establece entre sus funciones:

- Planificar, coordinar, ejecutar y controlar la administración integral de la Cuenca.
- Coordinar con la Nación, otras provincias, Municipalidades y organismos no gubernamentales acciones y medidas vinculadas con su objeto.
- Ejecutar las obras necesarias para la gestión integral del recurso hídrico de la Cuenca.
- Formular la política ambiental tendiente a la preservación del recurso hídrico de la Cuenca, en coordinación con los órganos competentes en la materia.
- Ejercer el poder de policía de la Cuenca, conforme lo determine la reglamentación.
- Promover y ejecutar las expropiaciones y relocalizaciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los objetivos encomendados.

Mediante el Decreto N° 3002/06 el Gobierno Provincial aprobó un nuevo Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, el cual debe ser monitoreado por el COMIREC.

En tanto, el COMILU fue creado por Ley N° 14.710 del año 2015, con funciones similares al COMIREC.

Ambas leyes de creación coinciden en que los comités no deben generar duplicidad de acciones y dispendio administrativo, sino que deben coordinar con los organismos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Ley de COMILU incluyó expresamente que “*su autoridad y competencia prevalece sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca*” (Art. 4 de la Ley N° 14.710), de modo que le otorgó un mayor peso a sus decisiones y poder de coordinación.

Las Competencias Ambientales Municipales

La autonomía municipal en la Constitución provincial

El Municipio es uno de los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Nacional junto con el provincial, el nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La importancia del municipio radica en que es el nivel de gobierno donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de los ciudadanos y se da mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

Además, en el ámbito local se promueve la participación en la gestión de los intereses que le son propios, y sería donde más eficazmente pueden realizarse los controles.

A partir de la reforma de 1994, la Constitución Nacional otorga a los municipios un estatus de autonomía (art. 123), lo cual significa competencias propias reconocidas por el poder constituyente y ya no más competencias municipales originadas en una delegación de facultades por parte del Estado provincial (municipios autárquicos). El Art. 5 CN establece que

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

De modo que la determinación del estatus jurídico de los municipios es una cuestión constitucional federal, pero el alcance y contenido de ese estatus es una cuestión de regulación provincial. Así, si bien el nivel provincial es responsable de la regulación del alcance y contenido de cada aspecto autonómico, la autonomía institucional municipal, como exigencia constitucional, no puede ser limitada en su contenido por las provincias.

Más allá del mandato del artículo 5 de la Constitución Nacional, la Provincia de Buenos Aires no posee autonomía en su régimen municipal. La Constitución Provincial establece (desde

1933, ya que esta norma no ha sido modificada por la reforma de 1994) en su artículo 191 que la Legislatura provincial tendrá la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios “...confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...” (Art. 5 Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

De esa forma, no se establece la autonomía institucional Municipal, sino que se los reconoce como órganos de administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia (art. 190).

Las Competencias Ambientales Municipales en la Provincia de Buenos Aires

De conformidad con el marco expuesto, el ejercicio de las competencias regulatorias y fiscalizatorias respecto de los temas ambientales recae principalmente sobre el nivel provincial. Sin embargo, existe una gran cantidad de competencias en tema ambientales que han sido delegadas (de forma completa o parcialmente) por la Provincia en los municipios, lo cual resulta apropiado en virtud de la cercanía de la instancia local con los recursos naturales, aunque ello no ha sido en todos los casos acompañado con una suficiente transferencia de recursos para tales cometidos.

A continuación, se realiza una mención general de algunas de las competencias ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires:

- La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6.769/58 y modificatorias) prevé una serie de competencias vinculadas al tema ambiental, más allá de su denominación en virtud de la época de dictado de la norma tales como la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales (Art. 27 inc. 1); la instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales (Art. 27 inc. 6); la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales (Art. 27 inc. 17); establecer las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización (Art. 28 inc. 7), entre otras.
- El Decreto-Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo constituye una ley marco para el accionar comunal en la elaboración de sus planes de ordenamiento, estableciendo pautas que, a modo de mínimos y máximos, reglamentan el ejercicio del poder de policía de las comunas en la materia y garantizan la observación de las modalidades específicas del derecho urbanístico. La norma establece en el art. 70 que la

responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial.

- La Ley N° 11.723 de Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general es la principal norma ambiental de la Provincia de Buenos Aires y contiene una variada cantidad de previsiones sobre el rol municipal tales como la ejecución descentralizada de la política ambiental provincial (art. 4); la evaluación de impacto ambiental de actividades y obras que quedan en órbita municipal (Anexo II Apartado 2); acciones respecto de Información y Educación ambientales; entre otras referidas a los distintos recursos naturales.
- La Ley N° 11.459 de Radicación Industrial prevé que los Municipios otorguen el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), realicen las tareas de contralor (Art. 26°) y juzgamiento (Art. 22) de los establecimientos de Primera y Segunda categoría.
- La Ley Provincial N° 13.592 fija los lineamientos generales para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y pone en cabeza de los municipios gran parte de las acciones de GIRSU, como presentar un Programa Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU) con meta de reducción, erradicar e impedir el establecimiento de nuevos basurales a cielo abierto, implementar un Programa de saneamiento de basurales, realizar actos de inspección y vigilancia, entre otros.

Los organismos ambientales municipales

En línea con el cúmulo de competencias ambientales que poseen, los Municipios bonaerenses han ido creando dependencias públicas responsables de la gestión ambiental.

No existe un único modelo ni un lineamiento provincial al respecto, de modo que la situación es muy variada en cada caso, tanto en el nombre del área como su rango.

De esa forma, es posible encontrar municipios con áreas que se dedican exclusivamente a la temática ambiental, como también los que la tienen subsumida en área de producción, obras públicas, entre otras. Asimismo, existen municipios en los que la gestión ambiental tiene rango alto, como secretarías, mientras que en otros son unidades menores dentro de otras estructuras.

En cualquier caso, debe ponerse de relieve el valioso rol de los gobiernos locales en materia ambiental, como primera puerta de entrada a los reclamos de la ciudadanía, y como instancia de gobierno ideal para la resolución de problemáticas del desarrollo, en línea con lo planteado por la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En ese contexto, sin duda queda camino por recorrer en el fortalecimiento de las capacidades y recursos de los gobiernos municipales para asumir sus competencias de forma adecuada.

Otros Actores Estatales

El rol del Poder Judicial

Ocupa capítulos específicos de esta obra el detalle profundizado de la actuación judicial en materia ambiental. Sin embargo, cabe realizar acá una breve mención en tanto actor de la cuestión judicial.

La actuación del poder judicial podría pensarse como la última instancia de resolución de las cuestiones ambientales, en tanto, para llegar a la necesidad de que un tercero imparcial (juez) resuelva una cuestión litigiosa indicaría a priori que otros mecanismos privados o de políticas públicas no han logrado sus objetivos.

De esa forma, aboca a la Justicia decidir en aspectos referidos tanto a litigios entre particulares sobre problemas ambientales (supongamos el daño a la salud de la población de un barrio causado por vuelcos de sustancias peligrosas de una industria) como desde particulares hacia la administración pública, en relación a la acción u omisión del estado ante determinadas situaciones (falta de control, no de realización de evaluación de impacto ambiental, entre otras cuestiones) e incluso desde el estado hacia particulares, cuando con las propias herramientas administrativas la administración no logra resolver las cuestiones (demandas de recomposición e empresas contaminantes, pasivos ambientales, etc.).

La justicia puede intervenir en todos los niveles (federal, en cuestiones vinculadas con las cuencas interjurisdiccionales, residuos peligrosos, entre otras materias, y provincial para la gran mayoría de los asuntos, incluso municipal en materia de faltas menores) y en la gran mayoría de sus fueros, dado que el fuero civil es competente para litigios ambientales entre privados, el fuero contencioso administrativo en lo referentes a la actuación estatal, el penal cuando se comete un delito a través del ambiente, e incluso el fuero laboral podría intervenir en una cuestión con raíz en materia ambiental.

A la fecha no es habitual aún, sino que sigue siendo materia de debate la necesidad de creación de fueros especializados, con jueces y profesionales con experticia ambiental concreta. Hay relativamente poca experiencia en el país, con una experiencia en la provincia de Jujuy, así como Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) en el fuero federal.

Cabe destacar, finalmente, que el Consejo de la Magistratura de la Provincia cuenta con formación específica sobre justicia ambiental, e igualmente el Consejo de la Magistratura de la Nación.

Los Organismos de Control Externo

Los Organismos de Control Externo adoptan distintos nombres según el país o provincia que se trate (Auditorías Generales, Tribunales de Cuentas, Contralorías, etc.) y en ocasiones mantienen una relación directa con el Poder Legislativo.

Estos organismos forman parte del estado, pero tienen un rol autónomo, dado que son responsables de realizar el control de las políticas públicas con diversos enfoques. El control que

tradicionalmente se ha realizado tiene un enfoque basado en el control de la legalidad y la ejecución presupuestaria, aunque en los últimos tiempos se ha incorporado el control de gestión, esto es, enfocado en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Dentro de este último enfoque, algunos organismos, como la Auditoría General de la Nación o el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires han creado áreas que evalúan específicamente el desempeño de políticas ambientales.

Los Organismos de Control Externo como actores de la cuestión ambiental podrían cumplir un rol muy relevante, en tanto su foco está en la mejora de las políticas públicas con relación a los beneficios que brinda a la ciudadanía, aunque sin duda su rol y posicionamiento público debe potenciarse.

El Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es un organismo estatal, con origen histórico de larga data a nivel mundial, que cumple el rol de impulsar acciones que tiendan a garantizar los derechos de los habitantes ante abusos que puedan hacer los poderes políticos.

Adopta distintas denominaciones según el país o provincia. En la Provincia de Buenos Aires, el Defensor del Pueblo se encuentra regulado en el Art. 55 de la Constitución, que indica que

(...) tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. En ese amplio campo de acción, la materia ambiental ocupa un espacio importante.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Poder Legislativo, y permanece en el cargo por un período de cinco años, pudiendo ser reelegido para un segundo mandato.

Pueden presentar cuestiones ante el mismo todas las personas que habiten o se encuentren en tránsito en la provincia de Buenos Aires, y existe una amplia variedad medios para hacerlo (teléfono, web, presencial, redes).

En lo concreto, la actuación del Defensor del Pueblo es principalmente de generar instancias de diálogo y resolución, así como visibilizar las problemáticas. El organismo puede solicitar informes e iniciar investigaciones sobre cualquier vulneración de derechos ocasionados por actos, hechos u omisiones de los órganos del Estado o empresas privadas que presten servicios. Además, suele realizar talleres de trabajo entre las partes, audiencias públicas y otro tipo de herramientas participativas.

Culmina sus actuaciones formulando recomendaciones, recordatorios de deberes legales o sugerencias. Además, puede solicitar la intervención de la Justicia.

Por su parte, también existe la figura del Defensor del Pueblo a nivel nacional, prevista en el Art. 86 de la Constitución Nacional, y regulada en detalle por la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379.

Otros Actores No Estatales

El sector privado productivo



El sector privado cumple un rol fundamental al momento de pensar soluciones ambientales. Todas las actividades productivas (industria, agricultura, pesca, minería, etc.), que son mayormente desarrolladas por el sector privado, tienen *impacto ambiental*, y la forma en que el mismo sea identificado y gestionado es fundamental para que se evite la generación de *daño ambiental* y se avance hacia un modelo de desarrollo sostenible que considere las variables ecológicas en los modelos productivos.

En ese contexto, se torna fundamental impulsar un mayor conocimiento y compromiso del sector privado respecto de las cuestiones ambientales, que supere el modelo de empresario cortoplacista que no internaliza los costos ambientales.

Para ello, existen experiencias de responsabilidad social empresaria en las cuales los privados de forma voluntaria adoptan prácticas ambientalmente más amigables, así como la incorporación de estándares de gestión como las Normas IRAM/ISO.

Sin embargo, es fundamental hacer hincapié en generar una relación más virtuosa entre lo público y lo privado, que vaya más allá de iniciativas voluntaristas de los privados en las que los estados deben mantener un rol férreo de control, para lo cual en muchos casos ni siquiera cuenta con los recursos suficientes.

Un modelo virtuoso en el siglo XXI supone que el privado adopte conductas ambientales más responsables, con incorporación de tecnología y generando con ello un ahorro al sector público en materia de fiscalización, derivando a su vez que desde lo público se impulsen políticas de incentivo que brinden herramientas beneficiosas al empresario. Existen ya experiencias de este tipo, como sistemas de monitoreo continuo en línea de emisiones a cargo de las empresas, sistemas de producción más limpia, créditos verdes, entre otros, pero sin duda existen muchas oportunidades de potenciar este vínculo.

Los medios de comunicación

Los temas ambientales requieren ser instalados como prioritarios en la agenda pública. Sólo por ejemplificar, los que conocen de cambio climático, saben de la amenaza concreta a la humanidad que implica el tema, pero ello no es ni por cerca un tema de interés masivo.

Los medios de comunicación cumplen un rol importante en la tarea de difundir conocimiento ambiental y buenas prácticas.

Si bien sigue siendo minoritaria, es creciente la presencia de contenidos ambientales en los medios de comunicación formales. Asimismo, proliferan canales de comunicación no formal, como las redes sociales.

En ambos casos, es necesario seguir acercando conocimiento técnico adaptado, a los fines de que se brinde información cierta y adecuada, accesible para los diferentes públicos.



Fuente: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/en/otros-establecimientos/public-television-museum>

La Sociedad Civil



La participación ciudadana toma particular importancia en temas ambientales ya que es reconocida como una de las claves fundamentales para el logro de la gobernabilidad con miras a la promoción del desarrollo sustentable, dado ello por la complejidad e interrelaciones que generan los asuntos ambientales, además de fuerte impronta colectiva de los mismos. Dicho en palabras sencillas, lo ambiental implica el bienestar de la *casa común* por

cuanto es mandatorio que todos nos involucremos activamente, aún con responsabilidades diferenciadas en función de los roles.

En ocasiones los particulares que están interesados se enfrentan a una situación de manifiesta disparidad de poder y recursos frente al aparato estatal que determina que la instancia de participación, aun existiendo, no resulte eficaz. En estos casos, resulta valioso el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se ocupan de fortalecer el sector social, atendiendo con ciertos recursos y conocimiento técnico reclamos de particulares que no podrían hacerlo de forma individual.

De todas formas, es necesario realizar una identificación de los diferentes tipos de ONGs ambientales, dado que por un lado existen las informales o espontáneas, como foros vecinales, asambleas, ú otros formatos, que surgen habitualmente a raíz de una situación particular, no suelen tener estructuras de gestión permanentes, y muchas veces desaparecen junto con el motivo que las ocasionó. Por el otro, existen organizaciones formalmente establecidas, dentro de las cuales también deben diferenciarse las ONGs de alcance local/nacional o con objetivos definidos, de las ONGs globales como Greenpeace, la Organización Mundial de Conservación (WWF), entre otras.

Las ONGs suelen canalizar su participación a través de canales establecidos —como informes de investigación, reclamos populares, gacetillas de prensa— e incluso, según el grado de acercamiento con el estado, los canales de participación que abre la administración —como las consultas o audiencias públicas, talleres participativos de elaboración de proyectos o normas, entre otros. Asimismo, según el tipo de ONG que se trate pueden realizar denuncias públicas o administrativas, además de instar acciones judiciales.

Además de la *sociedad organizada*, la sociedad civil en general resulta cada vez más relevante, en especial con la capacidad de amplificación que generan las redes sociales, por cuanto es relevante para cualquier análisis de actores considerar una difusión general adecuada.

El rol de los sindicatos



Los actores del mundo del trabajo —gobiernos, empleadores y trabajadores— tienen un papel esencial que desempeñar en el desarrollo de nuevas formas de trabajar que protejan el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras, erradiquen la pobreza y promuevan

la justicia social al promover empresas sostenibles y crear trabajo decente para todos. En ese marco, son crecientes las organizaciones sindicales que cuentan con áreas ambientales e impulsan acciones que vinculan lo laboral y la protección ambiental.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una serie de documentos para entender el rol de estos actores en la persecución de una mejor conexión e integración entre las dimensiones social y ambiental del desarrollo sostenible.

Otros movimientos sociales como las cooperativas de recuperadores/cartoneros cumple una importante acción en los circuitos de reciclado o *economía circular*.

La Academia



El sector académico también cumple un rol activo en materia ambiental, con múltiples funciones. Las Universidades y el Sistema Científico son generadores de conocimiento e innovación, aspectos centrales en materia ambiental para el desarrollo de tecnologías de remediación y producción limpia.

Asimismo, en la faz educativa, la academia está girando progresivamente hacia la incorporación de la visión de sostenibilidad en la formación. Por último, también se desarrollan acciones de extensión y transferencia mediante servicio a terceros.

Resumen de lo aprendido

- Las temáticas ambientales son complejas, no tienen una única causa ni solución.
- En esa complejidad, la comprensión de los actores ambientales, y sus diferentes roles, expectativas, recursos y objetivos, es un punto fundamental en el abordaje inicial de cualquier asunto ambiental.
- Se presentaron los rasgos principales de los actores ambientales más relevantes, entre los cuales se destacan, por la impronta de regulación y control que impone lo ambiental, los distintos actores estatales.

Preguntas disparadoras

- ¿Qué actores ambientales conoce?
- ¿Puede identificar qué actores ambientales interactúan en un conflicto por la recolección de los residuos en un barrio?
- ¿Qué actores ambientales interactúan en un problema de su interés?

Referencias

- De Castro, Fabio et.al. (2015) *Gobernanza ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150318053457/GobernanzaAmbiental.pdf>
- M. León y C. Muñoz (2019) *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44779-guia-la-elaboracion-estudios-caso-la-gobernanza-recursos-naturales>
- FARN (2010) *Manual de ciudadanía ambiental: herramientas para ejercer los derechos de acceso a la información pública, participación ciudadana y acceso a la justicia*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de: https://fam.org.ar/cpt_documentos/manual-de-ciudadania-ambiente-y-herramientas-estrategicas/

Recursos Adicionales

- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) <https://www.argentina.gob.ar/cofema>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) <http://www.acumar.gob.ar/>
- Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) <http://www.opds.gba.gov.ar/>
- Autoridad del Agua (ADA) <http://www.ada.gba.gov.ar/>
- Comité de Cuenca Río Reconquista (COMIREC) <https://www.gba.gob.ar/comirec>
- Comité de Cuenca Río Luján (COMILU) <https://www.gba.gob.ar/comilu>
- Auditoría General de la Nación <https://www.agn.gob.ar/>
- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires <http://www.htc.gba.gov.ar/>
- Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires <https://www.defensorba.org.ar/>
- Cámara Empresaria de Medio Ambiente (CEMA) <http://www.camarambiental.org.ar/>
- Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (CEDAS) <http://www.ceads.org.ar/>
- Fundación Ambiente y Medio <http://www.ambienteymedio.tv/>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales <https://farn.org.ar/>

Greenpeace Argentina <https://www.greenpeace.org/argentina/>

Fundación Vida Silvestre <https://www.vidasilvestre.org.ar/>

Integración conceptual entre los capítulos

1. Si no entendemos la complejidad de lo ambiental en sus múltiples dimensiones y no alcanzamos a visualizarla resultará casi imposible aplicar el derecho a un objeto que idealizamos y no sabemos cómo funciona. Se explicitan los vínculos e intereses subyacentes con lo ambiental para explicitar sistemas de abordajes que facilitarán la tarea.

2. Por tanto, situados en la realidad ambiental, hay que identificar claramente los actores directos o indirectos de toda controversia ambiental para integrarlos o en un procedimiento administrativo o en una causa judicial y para ello la mirada de 360 grados es clave para ubicarlos como protagonistas del caso singular o macro (individual o colectivo), conforme sus expresiones organizacionales privadas o públicas, o bien sociales. Los reduccionismos en esta tarea de saber quiénes hacen o inciden en los supuestos en análisis dificultarán el encauzamiento del tema.