

LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: SU EXPRESIÓN EN LA FORMULACIÓN NORMATIVA PROVINCIAL*

THE CONSTRUCTION OF ENVIRONMENTAL POLICIES: ITS EXPRESSION IN THE PROVINCIAL NORMATIVE FORMULATION

*Marta S. Juliá** y Ma. Eugenia Perez Cubero****

Resumen: El presente trabajo forma parte del desarrollo de una línea de investigación sobre políticas públicas ambientales¹ cuyo objetivo es analizar la construcción de la política pública ambiental en Argentina con énfasis en la formulación normativa de la provincia de San Luis. El artículo realiza un recorrido desde los aspectos teóricos considerados para el análisis de la formulación normativa de la política ambiental de la provincia de San Luis, los principales elementos a tener en cuenta, los mecanismos jurídicos, políticos e institucionales que se han usado para implementarla, la referencia a las normativas nacionales, la sistematización de la formulación normativa en las diferentes gestiones gubernamentales que permite identificar prioridades y modalidades en las políticas formuladas. Todo ello para identificar el desarrollo realizado y alcanzado por la provincia en sus políticas públicas ambientales.

Palabras clave: Construcción de políticas - Política ambiental - Formulación normativa - Régimen provincial - Provincia de San Luis.

* Trabajo recibido el 2 de agosto de 2019 y aprobado para su publicación el 3 de septiembre del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. Directora del grupo de investigación. Profesora Titular por concurso de Medio Ambiente y Legislación de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Directora del Instituto de Derecho Ambiental de la Universidad Católica de Córdoba. (E-mail: dramartajulia@gmail.com).

*** Abogada, Universidad Nacional de Córdoba. Escribana. Magister en Derecho Ambiental y Urbanismo, Universidad de Limoges. Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural, Universidad Nacional del Litoral. Doctoranda en Ciencia Política, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Doctoral CONICET. Profesora Adjunta Medio Ambiente y Legislación de los Recursos Naturales en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. (E-mail: eugenia.perezcubero@gmail.com).

¹ Proyecto PROICO 15-1216 de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

Abstract: This work is part of the development of a research line on environmental public policies whose objective is to analyze the construction of environmental public policy in Argentina with emphasis on the regulatory formulation of the province of San Luis. The article takes a review from the theoretical aspects considered for the analysis of the normative formulation of the environmental policy of the province of San Luis, the main elements to take into account, the legal, political and institutional mechanisms that have been used to implement it, the reference to the national regulations, the systematization of the normative formulation in the different governmental managements that allows to identify priorities and modalities in the formulated policies. All this to identify the development carried out and achieved by the province in its environmental public policies.

Keywords: Construction of policies - Environmental policy - Normative formulation - Provincial regime - Province of San Luis.

Sumario: Introducción. I. Generalidades y alcances del estudio de las políticas públicas. II. Como observar la política ambiental en las provincias en el sistema argentino. III. La política ambiental y la formulación normativa. IV. La expresión en Argentina. V. El análisis en el campo jurídico político ambiental. VI. De qué modo influyen los temas nacionales en la provincia de San Luis. VII. Reflexiones finales. VIII. Bibliografía.

Introducción

El presente artículo forma parte de la línea de investigación sobre políticas públicas ambientales del proyecto PROICO 15-1216 de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. En el proyecto que desarrolla nuestro equipo de investigación nos planteamos como objetivo general analizar la construcción de la política pública ambiental en Argentina en el marco del nuevo orden jurídico ambiental constitucional, haciendo especial énfasis en su expresión en la formulación normativa de la provincia de San Luis, para observar los principales debates y las disputas que se generan en el campo jurídico-político.

Para dar cumplimiento a los distintos objetivos y a poco de profundizar en esta temática se hace necesario contar con referentes teóricos adecuados que nos ayuden a comprender desde diferentes perspectivas las políticas públicas y los ciclos en que se han desarrollado, para desentrañar las diferentes modalidades en que se construye la política, considerando que es un elemento central en nuestro análisis. Ubicaremos los diferentes aspectos teóricos considerados en el trabajo para el estudio de la construcción de la política ambiental y cómo analizarlos en el campo político, jurídico e institucional ambiental en su expresión en la formulación normativa provincial.

En el presente trabajo realizamos una primera aproximación que nos conduce al estudio de las políticas públicas, las formas en que se definen y estudian, las generalidades y los alcances que tienen, para ubicarlos y describir cómo observarlos en el campo ambiental. De este modo apuntamos en un primer aspecto a destacar la formulación normativa de la política ambiental, las particularidades que tiene en su expresión en Argentina y el significado del análisis en la especificidad del campo jurídico político ambiental.

En un segundo aspecto, abordamos cómo observar la política ambiental en las provincias en el sistema argentino, considerando las expresiones diversas que ofrece la realidad ambiental.

En un tercer aspecto, el análisis se va a centrar en el modo que influyen los temas nacionales en la provincia de San Luis para establecer las relaciones observadas en la formulación normativa nacional y provincial, profundizando también en los principales mecanismos jurídicos e institucionales utilizados en la provincia, planteando también el camino delineado por la provincia en la construcción de las políticas ambientales en San Luis, realizando algunas reflexiones finales.

I. Generalidades y alcances del estudio de las políticas públicas

Aproximarse a la problemática en torno al estudio y análisis de las políticas públicas presenta un conjunto de desarrollos teóricos de relevancia que informan y profundizan en el tema. En las afirmaciones que nos sirven de punto de partida para nuestro trabajo, nos llamó la atención encontrarnos con que: "Ninguna disciplina ha aceptado (hasta ahora) que cuenta con todas las respuestas a las preguntas que se plantean en el análisis de las políticas, aunque la ciencia económica y política pueden competir en programas de investigación. En este aspecto ante la existencia de diversos programas se buscan mejores soluciones para anticipar la emergencia de problemas, definirlos, etc."².

Lo interesante es que, además de lo anteriormente mencionado, existen múltiples visiones y perspectivas desde las cuales se estudian las políticas en general, las políticas públicas y sus principales etapas, los aspectos y la conformación de las mismas. Cuando tratamos de seleccionar una perspectiva que nos aproxime al análisis que queremos realizar de las políticas ambientales, es muy difícil elegir una de ellas ya que todas y cada una aporta un aspecto relevante para su estudio.

En la búsqueda de perspectivas de análisis que agreguen nuevas miradas a la profundización en las políticas, en nuestro caso de las ambientales, encontramos análisis interesantes que consideran observar la construcción de la política, que para nuestra línea de trabajo también constituye una estrategia innovadora en el abordaje de los problemas ambientales.

La elección de formas de aproximación a las políticas, de metodologías adecuadas, especialmente en la formulación normativa de las políticas y su proceso de implementación por parte del Estado hasta su expresión en el territorio de las provincias, nos presenta múltiples espacios y actores que intervienen e influyen en la construcción de la política, que es el tema en que nos interesa profundizar.

Al indagar en estudios sobre estrategias vinculadas a la construcción de las políticas, en general, nos encontramos con escasa información y desarrollo teórico, en ese marco

² MERINO, M. - CEJUDO, G. M. "Introducción", en MERINO, M. y CEJUDO, G.M. (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010, p. 12.

aporta a la explicación de tal situación que *"muchas razones, históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocuparon nunca centralidad alguna. [...] Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa"*³. La preocupación actual por comprender la decisión que se toma acerca de las políticas y las respuestas que da la teoría política y administrativa, se expresa en distintas perspectivas de análisis que los autores profundizan en una multiplicidad de problemáticas. Todas y cada una aportan y amplían las visiones en su utilización en los temas ambientales.

Así en la búsqueda de perspectivas teóricas adecuadas al objeto de estudio nos dio un indicio muy importante: la afirmación que *"ninguna de las entradas teóricas disponibles es desdeñable y desde este punto de vista, ninguna es necesariamente contradictoria todas aportan elementos para que el analista de políticas pueda hacer la mejor selección posible de problemas públicos"*⁴.

A partir de ello, uno puede priorizar o seleccionar un punto de partida para el análisis como hicimos con la selección del ciclo de las políticas públicas que constituyen un elemento analítico básico y desde allí iniciar un largo camino teniendo en cuenta que *"En suma, las políticas públicas son, al mismo tiempo, decisiones racionales, elección de valores, estrategias discursivas, entramados legales, productos institucionalizados, razones políticas y un largo etcétera"*⁵. Todas ellas representan perspectivas con su especial producción y teorías propias.

En la tarea de comprensión del ciclo de políticas públicas en materia ambiental, hicimos un recorrido desde 2008 en adelante casi circular, primero avanzamos en la sistematización de la información institucional conceptualizando la institucionalidad ambiental en Argentina y clasificando las modalidades en que se realizaron en las diferentes jurisdicciones⁶ porque entendíamos que las instituciones eran un elemento central en las políticas ambientales y pretendíamos contar con la información de las instituciones ambientales, lo que nos permitió observar los principales aspectos y tendencias en la temática. Luego, nos concentramos en comprender y profundizar en la formulación de las políticas ambientales, en el material normativo en que se han plasmado en cada nivel gubernamental las políticas ambientales⁷.

³ AGUILAR VILLANUEVA L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 14-19.

⁴ MERINO, M. - CEJUDO, G.M. "Introducción", Ob. Cit., p. 17.

⁵ *Ibidem*, p. 23.

⁶ JULIÁ, M. S. - DEL CAMPO, C. - FOA TORRES, J. G. *La institucionalización Ambiental en Argentina*, Lerner, Córdoba, 2009.

⁷ JULIÁ, M.S. - DEL CAMPO, C. - FOA TORRES, J.G. *Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos*, Lerner, Córdoba, 2013.

En este recorrido llegamos a destacar el camino desde la formulación hasta la ejecución de las políticas ambientales en el territorio⁸ y fue un elemento clave para la comprensión de la temática. La principal formulación normativa de la política ambiental se realiza en Argentina a nivel nacional en las leyes de presupuestos mínimos de protección⁹, que están reconocidas a nivel constitucional luego de la reforma constitucional de 1994, donde se han seleccionado temas prioritarios sobre los que se establecieron pisos mínimos para todo el territorio en diferentes gestiones gubernamentales desde 2002 hasta el momento. Llegamos a nuestro punto inicial revisando nuevamente la institucionalidad (actualizada a 2015) y otra vez ello sirvió para repensar el ciclo de las políticas y el proceso desarrollado, para observar cómo se estructuran o construyen las políticas ambientales y quienes intervienen y de qué manera.

En la búsqueda relatada, todo ello nos llevó -a poco de profundizar en el ciclo de las políticas públicas y tratar de desentrañar los principales aspectos a tener en cuenta- a encontramos con una multiplicidad de factores, relaciones de poder e interacciones que es imprescindible entender y observar para poder abordar las políticas ambientales.

Las definiciones y los conceptos involucrados conforman una búsqueda permanente para precisar las temáticas objeto de estudio, así encontramos que: *"Puede definirse la política pública como el sistema de cursos de acción -generalmente administrativos- de los gobiernos y parlamentos enfocados hacia los temas de una agenda pública, definidos por estas entidades como susceptibles de ser regulados, normados o financiados en el marco legal vigente"*¹⁰.

Así distintos autores, en muchos de los análisis de las políticas públicas hacen referencia a qué se entiende o qué comprende su estudio: *"Cuando hablamos, por tanto, de "Política pública", nos estamos refiriendo a "procesos", "decisiones", "resultados" (...), pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de "poderes" en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos"*¹¹.

Todo ello lo hemos percibido claramente en el proceso de elaboración e implementación de las políticas ambientales en la Argentina y el desafío es esclarecer algunos aspectos centrales de esa complejidad, de tal manera que podamos observar en materia ambiental cómo se van conformando y expresando las tensiones, los debates, las disputas y los poderes en conflicto.

⁸ JULIÁ, M.S. "El complejo camino de la formulación a la ejecución de las políticas ambientales en Argentina", *Revista de Derecho Ambiental*, abril-junio, N° 34, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.

⁹ JULIÁ, M. S. *et al. Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico (2014 - 2015)*, Advocatus, Córdoba, 2016.

¹⁰ PARKER GUMUCIO, C. "El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", *Polis*, en línea, 39 (<http://polisrevuesporg/10469>), 2015, p. 2.

¹¹ LINDBLOM C. E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Estudios, Madrid, 1991, p. 7.

Las miradas sobre las políticas varían y hay aspectos básicos que es necesario tomar en cuenta para nuestro análisis, así: *"En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política"*¹².

Podemos observar cómo al hacer foco en diferentes situaciones o manifestaciones de la política que son objeto de estudio se van a resaltar algunos aspectos por sobre otros que tienen que ver con la importancia que le adjudican cada uno de los actores a las distintas expresiones del problema. En este sentido destacamos que *"las normas, los procedimientos, los programas de acción, los actores que se ven involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el statu quo, con el propósito de resolver un problema público determinado, las políticas públicas (en sus distintas fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes los eligen, las diseñan y las implementan"*¹³.

Las políticas públicas están relacionadas con diferentes variables que cada autor destaca desde las perspectivas que las enfoca y así *"cada política pública está moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego a esta lista se agrega además el discurso"*¹⁴. A todo lo que agregamos que muchas veces los actores que participan en la elección de las políticas son distintos a quienes las diseñan y a quienes las implementan, por lo tanto, hay diferencias en las visiones y en las formas en que implementan las políticas. Además de los actores, las disputas pueden variar y los mecanismos de presión sobre los diferentes sectores y actores que intervienen pueden ser modificados.

II. Como observar la política ambiental en las provincias en el sistema argentino

En el análisis de una política específica no podemos dejar de observar lo que se viene planteando hasta aquí: la formulación y el diseño de las políticas, en qué marcos institucionales y organizativos se desarrollan las mismas, cómo se presenta lo normativo, lo valorativo, la legitimidad, entre otros aspectos que se entrelazan y que son imprescindibles tener en cuenta en el trabajo.

Más aún, si pretendemos indagar en la expresión de políticas ambientales en la formulación normativa provincial, debemos observar no solo el marco jurídico, político e institucional de la Argentina, sino que también debemos abordar el contexto de la provincia, su propio sistema normativo, cómo y con qué jerarquía la dimensión ambiental se ha insertado en su estructura jurídica provincial.

¹² AGUILAR VILLANUEVAL, F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, p. 21.

¹³ MERINO, M. "La importancia de la ética", en MERINO, M y CEJUDO G. M (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010, p. 33.

¹⁴ CEJUDO, G. M. "Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista", en MERINO, M y CEJUDO G. M (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010, p. 93.

En un país como la Argentina con la extensión territorial que la caracteriza, sabemos que las prioridades ambientales varían según la jurisdicción de que se trate, por lo tanto no todo lo ambiental merece uniformidad legislativa, con la salvedad de los mencionados pisos mínimos ambientales, dado que restaría agilidad y singularidad a las decisiones administrativas frente a problemáticas locales que exigen rápida y adecuada solución por las autoridades más inmediatas que son primero los municipios y luego las provincias.

Es por ello que nuestro sistema jurídico constitucional delega a la órbita federal solo lo que implica presupuesto mínimo de protección ambiental, y en todo lo demás las provincias conservan la potestad de completar, extender y ampliar el resguardo ambiental, porque aunque existan necesidades y problemas comunes en todo el país y los conflictos ambientales en gran medida sean de carácter interjurisdiccional, cada región requiere protección y soluciones específicas y propias, con características locales de acuerdo a sus condiciones geográficas, y por ello la responsabilidad de las provincias es primaria y fundamental a la hora de construir la política ambiental.

En las provincias vamos a tener en cuenta el ciclo de las políticas, iniciando la observación en la formulación de las políticas ambientales, los procesos desarrollados, las temáticas prioritarias y su relación con las políticas nacionales, para ello vamos a considerar la relación nación-provincia, los impactos en las instituciones y en las normas.

III. La política ambiental y la formulación normativa

Para pensar desde lo ambiental o lo ecológico las referencias que realizan algunos autores y cómo destacan diferentes aspectos, a modo de ejemplo, hemos referenciado lo siguiente.

En primer lugar, la visión de cómo debe ser la política ambiental. Durán plantea que *"para tratar de solucionar de forma eficaz los problemas ambientales los responsables de elaborar las políticas ambientales deben proyectar políticas que actúen tanto sobre las presiones como sobre las fuerzas motrices que subyacen dichos problemas"*¹⁵.

En consideración del mismo autor, el fundamento político de la sustentabilidad se encuentra estrechamente vinculado a los procesos de democratización y construcción de ciudadanía. A nivel micro democratizar a la sociedad y a nivel macro la democratización del Estado, para lograr la democratización a través del control ciudadano del Estado y la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública¹⁶. *Los conceptos de gobernabilidad e institucionalidad son fundamentales para la construcción de políticas ambientales sustentables*¹⁷.

En segundo lugar, la visión de Giménez considera que *"La política ambiental, su acción institucional, muestra el interés operativo de programas concretos adecuados a los*

¹⁵ DURÁN, D. *Proyectos ambientales y sustentabilidad*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 2013, p. 17.

¹⁶ *Ibidem*, p. 53.

¹⁷ *Ibidem*, p. 68.

*complejos problemas de la ecología y necesita de la adopción de instrumentos jurídicos, tanto en el plano internacional como en el nacional por ello el derecho es el instrumento privilegiado de la política ambiental"*¹⁸.

Otra situación se produce *"cuando las políticas públicas asumen el desafío ambiental deben asumir la complejidad de los escenarios y la multiplicidad de actores involucrados. Se ha llamado gobernanza ambiental a la capacidad de articulación de acuerdos en el marco de procesos de negociación de políticas y opciones de desarrollo entre todos los actores involucrados en el tema ambiental y ya no sólo al Estado y sus organismos"*¹⁹.

El derecho como instrumento que forma parte de la política y permite su construcción es destacado, considerando que *"necesitamos pasar de una forma de entender el derecho que la monopoliza a una que la estructura a partir de una combinación de varias formas de conocimiento jurídico y que, por consiguiente, lo acerca a la sociedad civil y a su vez lo politiza. La idea no es politizar algo que no lo es, sino demostrar que siempre lo fue y que la ideología hegemónica actual no hizo más que ocultar esa realidad"*²⁰.

Entender el proceso de formulación de las políticas ambientales permite indagar acerca de las estrategias utilizadas por los actores para lograr sus objetivos, qué acciones, procedimientos o técnicas jurídicas utilizan y qué demandan. El derecho cumple múltiples funciones que se expresan y son empleadas por diferentes sectores. El uso de acciones directas conforma un camino que produce o pretende realizar efectos inmediatos en la realidad. Por lo que las elecciones de acciones, vías y trámites a seguir configuran las elecciones que los actores realizan para el logro de objetivos que se proponen para defender sus derechos.

Las políticas ambientales se montan en los espacios institucionales existentes y cabalgan en los procesos normativos donde normas viejas y nuevas compiten en el alcance sobre las situaciones jurídicas ambientales. La trascendencia de los mecanismos jurídicos, institucionales y administrativos se manifiestan en como ingresan las políticas y como se acomodan en el sistema para implementarse.

Por todo ello, el proceso de construcción tiene en los mecanismos jurídicos, institucionales y administrativos particularidades, ya que allí van a aparecer presiones, tensiones y debates que impactan en la política, que trataremos más adelante.

IV. La expresión en Argentina

La temática ambiental se ha desarrollado en Argentina, desde hace varias décadas, con distintas expresiones que es necesario profundizar y analizar, de manera que reconstruyamos

¹⁸ GIMÉNEZ T.V. *Justicia Ecológica en la Era del Antropoceno*, Trotta, Madrid, 2016, p. 28.

¹⁹ PARKER GUMUCIO, C. "El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", Ob. Cit., p. 4.

²⁰ SANHUEZA CUBILLOS, C. "Notas para un territorio", en RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (Coord.) *Extractivismo versus derechos humanos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016, p. 9.

analíticamente el ciclo de las políticas públicas ambientales, observando cómo se han formulado e implementado, las modalidades que se adoptaron, el diseño normativo, institucional y los mecanismos jurídicos administrativos que se han seleccionado para aplicarlas en el sistema.

Las políticas ambientales empiezan a surgir en los Estados, por una parte, ante la inserción de la dimensión ambiental en su estructura y por otra, en el diseño y planificación de la gestión ambiental por parte de las instituciones ambientales gubernamentales²¹. Los autores analizan la gestión ambiental gubernamental como un aspecto en que se expresa la problemática y se atiende desde el sector estatal.

En lo que respecta las apreciaciones sobre el campo ambiental coincidimos en que *"Aunque el campo de la política ambiental en Argentina es todavía un ámbito en construcción, no podría decirse que la multiplicación de los conflictos ambientales siga una dinámica al margen de las instituciones"*. A lo que agrega que *"en las últimas décadas el campo de las políticas ambientales ha sido un ámbito subsidiario en el conjunto de las políticas públicas"*²².

La autora se plantea que *"si hemos dicho que no han sido las reformas propias del campo institucional las que han desencadenado este proceso progresivo de protagonismo político de las demandas ambientales, entonces, ¿cuáles son los principales acontecimientos que permiten explicar este giro hacia la emergencia de la cuestión ambiental como asunto público?"*²³.

La ciencia política, como hemos abordado en los puntos precedentes, en estas problemáticas plantea su instrumental de análisis y las consideraciones a tener en cuenta para un abordaje de las políticas que nos interesa aplicar en las políticas ambientales.

La expresión en Argentina se puede observar internamente en las características que tiene nuestro sistema político, jurídico e institucional con sus particularidades tal como se destaca en la siguiente referencia: *"La República Argentina posee un sistema político institucional federal en el que conviven tres órdenes de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. El sub-nacional se compone de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 provincias y alrededor de 2.171 municipios"*²⁴.

Las competencias concurrentes en materia ambiental producen la complejidad en la definición de los límites entre un nivel y otro, en los distintos sectores que participan de las políticas y zonas o áreas de actuación común en el territorio que trae sus dificultades. En este aspecto se afirma: *"En efecto, el diseño de la política ambiental generalmente se*

²¹ KOOLEN, R. "La organización institucional del estado en relación a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", en *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Grupo Editor Latinoamericano, CEPAL/ILPES/ PNUMA, Buenos Aires, 1986, p. 47-88.

²² MERLINSKY, G. *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013, p. 19.

²³ MERLINSKY, G. Ob. Cit., p. 22.

²⁴ HERNÁNDEZ TRILLO, F. *Federalismo ambiental en América Latina: Una revisión*, CEPAL, Santiago de Chile, 2015, p. 27.

*realiza en un contexto donde los distintos niveles de gobierno intervienen, lo que implica determinar cuál es el rol de cada orden de gobierno en el diseño e implementación de una política para el medio ambiente"*²⁵.

La política ambiental se la puede ubicar, mencionada entre sus áreas claves (medioambiente) entre las políticas públicas que *"conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de las políticas públicas. Es en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional"*²⁶.

Para analizar la política ambiental nacional se debe partir de las modalidades en que la temática ambiental ingresa al escenario político nacional, cómo se acomoda en el sistema jurídico, político e institucional, observando el ciclo particular que ha desarrollado.

V. El análisis en el campo jurídico político ambiental

La definición de la política ambiental en tanto concepto que integra la formulación de políticas públicas nos lleva a profundizar en la interpretación que realizan los autores que trabajan con estos conceptos y la visión de la política ambiental que utilizan.

Para Acuña *"los objetivos ambientales y los objetivos de política ambiental implícitos en la norma están, también, orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio-país determinado, lo que es un objetivo central de la administración del Estado"*²⁷.

Para Rodríguez-Becerra *"Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular"*²⁸.

La problemática ambiental en la Argentina tiene un bajo nivel de politización. *"Los partidos y coaliciones políticas de mayor relevancia electoral a nivel nacional no tienen posicionamientos programáticos claros y expresos sobre la agenda ambiental que permitan diferenciar sustancialmente una coalición de otra"*²⁹.

La política ambiental en Argentina se ha construido en el tiempo con diferentes modalidades, continuidad y prioridades. Hemos destacado que conjuntamente con la formulación de la política y su implementación se observan las instituciones encargadas de desarrollarlas.

²⁵ HERNÁNDEZ TRILLO, Ob. Cit., p.18.

²⁶ PARSONS, W. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007, p. 65.

²⁷ ACUÑA G. *La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública*, CEPAL, Chile, 2008.

²⁸ RODRÍGUEZ BECERRA, M. *et al. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, BID, Washington, EE.UU., 2002, p. 81.

²⁹ RYAN D. "Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares", *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 3, pp. 22-32, 2014.

Si analizamos los momentos de institucionalización de la política desde 1973, con la interrupción en el proceso militar, para reiniciarse en la recuperación de la democracia, marcando períodos de jerarquización, de descenso y nueva jerarquización hasta el momento actual. No existió un correlato o una relación directa entre la formulación normativa y la institucionalidad solo de manera esporádica, a veces casual y hasta contradictorios en determinados momentos.

Las formulaciones normativas realizadas con anterioridad a la reforma constitucional se caracterizan por una normativa de tipo sectorial, recursista, difusa y con una mirada limitada de la temática ambiental en términos de recursos naturales.

La reforma constitucional de 1994 viene a incluir lo ambiental en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina con una formulación en la máxima norma del derecho-deber a un ambiente sano, aparece una conceptualización trascendente del ambiente en el marco del desarrollo sustentable y la equidad intergeneracional, explicita la responsabilidad frente al daño, plasma un mandato explícito hacia todas las autoridades en sus funciones (ejecutiva, legislativa y judicial), y asigna una nueva distribución de competencias que plantea políticas normativas concretas para el funcionamiento del sistema.

Las políticas ambientales formuladas legislativamente en normas, encuentran en el poder ejecutivo y el poder judicial un entramado en el propio sistema donde se interpreta y se aplica lo formulado constitucionalmente y en las leyes de presupuestos mínimos.

Todo ello conforma un proceso objeto de análisis permanente, ya que en el sistema se producen debates y tensiones en los límites de las funciones y cuando las autoridades detentan el mandato (ej. caso Mendoza, la Corte Suprema considera su intervención en el problema). En el caso del poder legislativo va a demorar 8 años en formular normativamente los presupuestos mínimos ambientales. Los autores van a desentrañar su importancia y desarrollo en el sistema de las normas dictadas; el impacto que producen, las temáticas incorporadas, los debates, las interpretaciones.

La reforma del Código Civil y Comercial también tiene un importante impacto en el sistema jurídico y la visión ambiental de los juristas, qué dicen los actores, qué instalan, qué debaten, pone en valor aspectos ambientales que antes no se habían considerado.

La justicia en particular en su expresión máxima, con las decisiones de la Corte Suprema de Justicia: podemos observar los temas ambientales que llegan a la Corte, el objeto de análisis y las respuestas, incluso preventivas y precautorias, que se otorgan en las principales sentencias que se han dictado a través del tiempo.

Las políticas se diseñan con ciertas características y existen herramientas específicas, a través de las cuales se puede desarrollar la política ambiental. Entre los instrumentos, a través de los cuales se llevan adelante, se distinguen tres grandes mecanismos:

- Por un lado, se destacan los *mecanismos jurídicos* (normas jurídicas en sentido amplio) que, como recurso estatal exclusivo, están destinados a establecer específicos sistemas de gestión ambiental según cada temática, a fijar prohibiciones y sanciones, a objetivar marcos normativos ambientales generales (leyes generales de ambiente), a crear instrumentos de gestión, registros de datos, etcétera.

- Por otro parte, se encuentran los *mecanismos institucionales*, donde encontramos: modelos institucionales jerárquico-organizacionales elegidos como autoridad de aplicación de la política formulada o a formular, e infraestructura humana y material sobre la que descansa la implementación, de acuerdo a los recursos financieros asignados.
- Por último, podemos complementar a estos mecanismos, los *mecanismos de mercado o instrumentos económicos*, son aquellos que buscan "corregir" los precios de bienes y servicios para que incorporen el costo social y ambiental, además del privado, incurrido en su producción o consumo.



Figura I (elaboración propia)

V.1. Los mecanismos jurídicos y administrativos ambientales

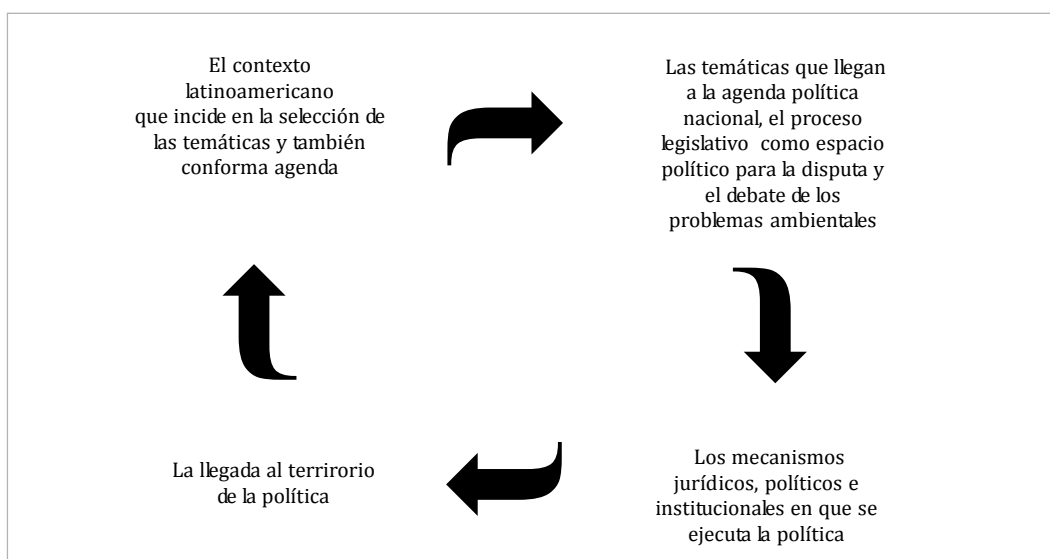


Figura II (elaboración propia)

El camino en el que se estructuran las políticas ambientales responde tanto a presiones externas e internas, como a la percepción social de los problemas y en cómo aquellos se insertan en la agenda pública, en cada espacio en el que se configuran las políticas es necesario profundizar e indagar qué situaciones están siendo reguladas y cómo se pretende llegar a su implementación en el territorio. Es importante entender aquí que, en la formulación de políticas, el Estado no monopoliza la política ambiental, sino que aparecen otros actores que juegan un papel importante en determinar la agenda ambiental.

VI. De qué modo influyen los temas nacionales en la provincia de San Luis

Todos los temas específicos que se han incorporado a nivel nacional, mediante los presupuestos mínimos, influyen e impactan en las políticas de las provincias, dado que se trata de normas de aplicación obligatoria en las jurisdicciones provinciales y que, además, tienen una competencia concurrente con la posibilidad de dictar sus propias normas complementarias delineando así la política ambiental, dado que son las dueñas originarias de los recursos naturales.

Podemos observar cómo a partir del año 2003 en adelante comienza a expresarse en la realidad normativa de la provincia de San Luis la formulación de políticas ambientales de acuerdo a los temas de la agenda que se han establecido por un lado en las leyes especiales y por otro en las leyes de presupuestos mínimos.

Así, por un lado, la provincia adhiere a algunas leyes especiales nacionales como las leyes de fomento forestal, de protección y conservación de suelos, de fauna, de preservación

del aire, de residuos peligrosos, y de fomento para el uso de fuentes renovables de energía destinadas a la producción de energía eléctrica. Esto implica una decisión política de tomar las regulaciones nacionales para aplicarlas en su territorio provincial, lo cual en muchos casos trae inconvenientes de adaptación e implementación en los procesos jurídicos administrativos.

Por otro lado, la provincia construye su política ambiental en materia de gestión de las áreas reguladas por los pisos mínimos de las leyes de presupuestos de protección ambiental. En este orden se encuentran las leyes sobre agua, que contemplan los comités de cuencas como unidades de gestión del recurso; el ordenamiento ambiental de los bosques nativos cumpliendo de este modo con una de las exigencias que impuso la ley 26.631; el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; la gestión de los residuos sólidos urbanos; y el acceso a la información pública ambiental. A continuación, podemos observar en el gráfico las temáticas señaladas *supra* identificando la gestión de gobierno en la cual se sanciona la norma.

TEMÁTICAS	AÑOS	GESTIONES DE GOBIERNO
Ley N° VI-0159-2004. Código de Aguas de la Provincia de San Luis	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° 0172-2004 Adhesión al Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Ratifica el Pacto federal Ambiental	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0328/2004. Incendios Rurales y Forestales. Plan Provincial de Lucha contra Incendios.	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0697-2009 de Ordenamiento Ambiental de bosques nativos de la Provincia	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley IX-0749-2010 Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente. Estrategia 2010-2020	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0841-2013 Plan Maestro del Agua 2012-2025	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N°IX-0873-2013 de gestión integral de residuos sólidos urbanos	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0876-2013 Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° V-0924-2015 Régimen de Acceso a la Información Pública en la Provincia de San Luis	2011-2015	Claudio Poggi

Una particularidad de la provincia de San Luis es su organización legislativa que se realiza en el año 2003, cuando mediante ley N° 5382 se dispone una revisión de la totalidad de la legislación vigente en la provincia, lo que implica una revisión de lo existente y

mantener la vigencia de las normativas en uso. El artículo 5 preveía que todas las normas que sean ratificadas, más aquellas que sean sancionadas durante ese mismo período, debían reordenarse en su numeración y ser reagrupadas temáticamente en un Digesto.

Como consecuencia de este reordenamiento normativo se ubicó bajo el número arábigo IX el título de "Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente". A diferencia del número II que se titula "Educación, Cultura, Ciencia y Técnica" donde se ubicada lo relativo a patrimonio cultural. La creación del digesto normativo es un signo del orden y la sistematización del marco normativo vigente en la provincia, donde en la temática ambiental permite identificar lo nuevo y lo viejo que configura el entramado de la regulación en la materia.

La formulación normativa está íntimamente relacionada con las gestiones de gobierno, los temas que constituyen agenda gubernamental y los tiempos en que se sancionan las normas y su implementación.

1- Gestión 2003-2007

En la gestión provincial 2003-2007 podemos observar dos temas centrales que son el código de aguas y la ley que adhiere al acta constitutiva del COFEMA.

El código de aguas ley N° VI-0159-2004 (5546 *R) texto ordenado ley XVIII-0712-2010 - ley VIII-0671-2009 en las disposiciones generales establece que: "*Este Código y su reglamentación constituyen el régimen jurídico que regirá en la Provincia de San Luis, el aprovechamiento, mejoramiento, conservación e incremento, del recurso hídrico y sus cauces, las obras hidráulicas, las limitaciones al dominio privado en interés público de su uso, la defensa contra sus efectos nocivos*" (Artículo 5).

Sus objetivos están claramente definidos en el artículo 4, donde hemos destacado algunos conceptos novedosos incorporando instrumentos de política y gestión que reflejan una visión ambiental, para lo cual hemos destacado los aspectos más importantes.

"Son objetivos de la presente Ley:

- a) Regular técnica y jurídicamente la obtención e inventario de las aguas y preservar y promover el uso y aprovechamiento efectivo y beneficioso, múltiple y sostenible de las aguas en el territorio Provincial y su distribución equitativa.*
- b) Promover la participación y gestión integral de las aguas en todos sus ciclos, como bien económico, social, ecológico, procurando la unidad de la cuenca hidrográfica y evitando la escasez o el exceso.*
- c) Mantener un sistema informativo Provincial sobre las aguas con el objeto de procesar el flujo permanente y actualizado.*
- d) Desarrollar mecanismos tendientes a educar y concientizar a la población sobre el valor de las aguas y la necesidad de utilización racional y equitativa, evitando el desaprovechamiento de la misma.*

- e) *Mantener un adecuado nivel de cantidad y calidad de aguas evitando toda actividad que sea causal de contaminación y degradación.*
- f) *Procurar la reutilización, reciclaje y recirculación de las aguas mediante un adecuado manejo y conservación.*
- g) *Impedir la acumulación de compuestos tóxicos y degradantes en el suelo y subsuelo, capaces de contaminar las aguas.*
- h) *Velar por la conservación de los ecosistemas acuáticos.*
- i) *Promover la participación del sector privado, creando condiciones adecuadas para la compatibilización del uso de un bien del dominio público con los intereses sectoriales de la producción garantizando y asegurando derechos a los concesionarios para que éstos puedan producir con seguridad jurídica y según el título de la concesión" (Artículo 4).*

Si bien no pretendemos profundizar en el análisis del código de aguas, el objetivo es destacar la visión a partir de la cual se regula y los aspectos ambientales incorporados. Entre los más destacables, la sostenibilidad se incluye como concepto imprescindible asociado al agua, la participación ciudadana y la gestión integral en todos los ciclos del agua, la unidad de cuenca, muchos de los principios que han sido aprobados con posterioridad en el Consejo Hídrico Federal.

También destaca la educación y concientización de la población en el valor del agua, uso racional y equitativo. La reutilización, reciclaje y recirculación que son conceptos modernos en la regulación del recurso.

Por otra parte, la aprobación del pacto federal ambiental a través de la adhesión al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) muestra la vocación de la provincia de participar en las discusiones y consensos de las políticas ambientales nacionales para su aplicación en la provincia de San Luis.

2- Gestión 2007-2011

En el período de gestión considerado se sancionan dos leyes vinculadas a las políticas nacionales: la ley N° IX-0697-2009 de Ordenamiento Ambiental de Bosques Nativos de la Provincia y la ley IX-0749-2010 Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente. Estrategia 2010-2020.

En materia de bosque nativo la ley lo define de acuerdo a lo regulado en la ley N° 26331 de presupuestos mínimos de bosque nativo. En su título II realiza la categorización de los bosques:

- *Categoría I. La Categoría I (rojo) está conformada por los Bosques Nativos que se encuentran dentro de las áreas rojas del mapa Anexo I de la presente Ley. Dichos bosques se consideran de muy alto valor de conservación y que no deben transformarse, entre los que se encuentran: los suelos con pendientes mayores del VEINTICINCO POR CIENTO (25%), lugares poco productivos pero con gran necesidad de mantener la fijación de los suelos a través del bosque; las áreas naturales*

protegidas dentro del territorio provincial; los ríos y arroyos y sus márgenes hasta un ancho de CIEN (100) metros a cada lado a contar desde sus riberas; la margen Este del Rio Desaguadero, por ser un humedal y sitio RAMSAR; los bosques que forman parte de las cuencas hídricas. Podrán incorporarse a esta Categoría aquellas áreas de interés especial por su valor biológico, turístico, cultural u otros que deban ser conservadas.

- *Categoría II. La Categoría II (amarillo) está conformada por los Bosques Nativos que se encuentran dentro de las áreas designadas con color amarillo dentro del mapa Anexo I de la presente Ley. Dichos bosques se consideran sectores de mediano valor de conservación que, dependiendo de sus condiciones naturales, podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. Quedan comprendidos en esta Categoría las zonas de bosque que no tienen posibilidad de riego, ya sea superficial como subterránea; las zonas de comunicación de corredores biológicos; las zonas de pequeños productores que se dediquen a actividades agrícolas, avícolas, ganaderas, forestales, de caza, pesca o recolección, utilicen mano de obra familiar y obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento.*
- *Categoría III. La Categoría III (verde) estará conformada por Bosques Nativos que se encuentran dentro de las áreas verdes designadas en mapa Anexo I de la presente Ley. Dichos bosques se consideran sectores de bajo valor de conservación, encontrándose incluidas las zonas con alta productividad agropecuaria, los que podrán transformarse parcialmente o en su totalidad, conforme los criterios y pautas de la presente Ley y de su reglamentación.*

En las actividades de desmonte en estas áreas se deberán prever cortinas rompevientos, isletas, bosquecillos, entre otras protecciones, las que sumadas en su superficie no deberán ser inferiores a un diez por ciento (10%) de la superficie afectada al desmonte.

Según el Informe del Estado del Ambiente presentado en 2016 de acuerdo a la obligación nacional establecida en el artículo 18 de la LGA, la Provincia de San Luis se compone de dos regiones: la región parque chaqueño y la región espinal.

De acuerdo al relevamiento de la Dirección de Bosques de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación de enero de 2018 (hoy Secretaría) sobre el cumplimiento de los OTBN en las provincias, se estipula que San Luis tiene en un total de 3.152.630 hectáreas, el 17% en categoría rojo (526.962 ha), el 60% en categoría amarillo (1.887.363 ha) y el 23 % comprendido en la categoría verde (738.305 ha).

Como dato a destacar es relevante que, a partir de enero de 2018, el Gobierno de la Provincia mediante el área ambiental trabaja en la actualización del ordenamiento ambiental y territorial de los bosques nativos a efectos de categorizar las zonas que presentan vegetación autóctona y como modo de categorizar zonas que habían quedado sin ser registradas bajo ninguna categoría y que quedaban como zonas grises.

3- Gestión 2011-2015

En el período de la Gestión 2011-2015 se sancionan cuatro normas con temas vinculados a los presupuestos mínimos de protección nacional. Entre ellos: el plan maestro del agua, la ley de gestión integral de residuos sólidos urbanos, la evaluación de impacto ambiental, y la ley de acceso a la información pública de la provincia.

En materia de agua y como complemento de la regulación en materia hídrica, se sanciona el plan maestro del agua 2012-2025 (ley N° IX-0841-2013) que declara "*a la administración, la protección, uso y cuidado del agua como Política de Estado prioritaria y estratégica para el progreso e inclusión económico social, en armonía con el desarrollo (Artículo 2)*", crea la Comisión Interministerial que deberá aplicar y ejecutar dicho Plan de gestión.

En materia de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) la provincia implementa la ley N° 25916 de Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, mediante ley N° IX-0873-2013 que expresamente en su artículo 1 declara ser ley complementaria de aquella. En el artículo 9 reconoce la responsabilidad de los Municipios de la Provincia en materia de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y, a su vez, les impone la obligación de "*presentar para su aprobación ante la Autoridad de Aplicación un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) aprobado por una norma municipal, dirigido a evitar la contaminación ambiental que contenga pautas mínimas para cada etapa; y establecer prácticas para prevenir el arrojado de residuos en basurales a cielo abierto e impedir el establecimiento de nuevos basurales en sus respectivas jurisdicciones. Dicho Plan será auditado por la máxima Autoridad de Aplicación en pos de su correcta ejecución*" (Artículo 12), para caso de incumplimiento establece sanciones administrativas en la misma norma que no impiden la aplicación de sanciones civiles o penales que pudieren corresponder.

En lo que se refiere a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que es un instrumento de gestión ambiental contemplado en la LGA, la provincia complementa la normativa con la ley N° IX-0876-2013 sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y su decreto Reglamentario N° 7755/2014 de fecha 15 de octubre de 2014, que deroga al anterior régimen aplicable del decreto N° 4504-MMA-2011. En el artículo 18 se enuncia la participación pública: "*La Autoridad Ambiental Provincial o Municipal deberá institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La audiencia pública deberá ser consensuada con la Autoridad Ambiental correspondiente, siendo los costos que demanden los procedimientos sufragados por los proponentes de tales actividades. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para la autoridad convocante; pero en caso de que ésta presente opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, deberá fundamentarla y hacerla pública*". En el decreto Reglamentario N° 755/2014 se regula minuciosamente el procedimiento de la Participación Pública en el artículo 18.

En cuanto a la temática de acceso a la información ambiental que se encuentra regulada también en la LGA en tanto objetivo de la ley, como instrumento de política y gestión ambiental y como derecho ciudadano, por su parte San Luis ha dictado en 2015 la ley N° V-

0924 que contempla el Régimen de Acceso a la Información Pública en San Luis haciendo alusión expresamente a que es complementaria de la ley de presupuestos mínimos de información ambiental.

4- Gestión 2015-2019

En la gestión 2015-2019 aparecen dos leyes de relevancia relacionadas a la urgencia de la temática ambiental: La ley N° IX- 0939-2016 de Emergencia Publica en Materia Ambiental en el Ámbito de la Cuenca el Morro y su Área de Influencia; y la ley N° IX- 0957-2016 que regula el Sistema de Prevención, Erradicación y Lucha Contra factores de Riesgo Sanitarios y Medioambientales. Puede observarse que estas leyes no han sido colocadas en la tabla dado que no tienen una vinculación directa con las leyes de presupuestos mínimos, sino que más bien se trata de respuestas jurídicas que se han propuesto frente a la problemática del ascenso de las napas freáticas que han generado una serie de conflictos ambientales y sociales en el territorio.

VI.1. Principales mecanismos utilizados en la provincia de San Luis

En la construcción de su política ambiental, la provincia avanza con diferentes modalidades, a través del formato de la sanción de normas jurídicas, mediante la creación de instituciones especializadas o abocadas a la temática, y también con la implementación de instrumentos económicos en general. En cuanto a los mecanismos utilizados por la provincia de San Luis observaremos las tres categorías señaladas previamente: los instrumentos jurídicos, institucionales y económicos.

Con respecto a los *mecanismos jurídicos*, por un lado, y como hemos podido observar, las leyes provinciales han receptado algunos de los presupuestos mínimos nacionales en su ordenamiento, por otro lado, y como estrategia normativa, se ha utilizado el reordenamiento de toda la legislación vigente en la provincia (año 2003) para dar lugar en 2004 a la reagrupación temática en el Digesto Jurídico ubicando bajo el título de "Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente" todo lo relacionado. Otra medida específica en el área ambiental consiste en el Digesto Ambiental de la Provincia que se aprueba en el año 2013, proyecto que reúne en dos tomos, organizados y sistematizados de acuerdo a subtemas, toda la legislación relacionada a la temática en cuestión.

La particularidad de la provincia de San Luis se manifiesta en dos aspectos centrales: por un lado, la sistematización de sus marcos normativos vigentes con el uso del reordenamiento y el digesto, una medida política sobre el marco normativo de la provincia que aparece como una forma de organización. El otro mecanismo es utilizar las leyes provinciales como forma del establecimiento de los presupuestos mínimos nacionales.

En cuanto a los instrumentos jurídicos de gestión ambiental y en especial en lo relativo a la participación ciudadana, ya sea en el proceso participativo del ordenamiento ambiental de los bosques nativos, o bien en los procesos de audiencias o consultas públicas en el proceso de las EIA, se hacen visibles las organizaciones de la sociedad civil, sean fundaciones, asociaciones, incluso asambleas de vecinos auto-convocados reclamando su

derecho a ser consultadas y a opinar en los procedimientos administrativos que tengan relación con la preservación y protección del medio ambiente.

En relación a los *mecanismos institucionales*³⁰ podemos observar que la provincia ha realizado un cambio de estrategia dado que en 2006 se creó el Ministerio de Medio Ambiente, señalando que su dependencia funcional era de cercanía directa al Poder Ejecutivo Provincial, razón por la cual lo identificamos con la letra A denominado netamente ambiental de mayor jerarquía por la posición y el rango que ocupaba la temática en la construcción de la política provincial³¹. Posteriormente, mediante ley N° V-0938-2015 de Ministerios de la Provincia de San Luis se cambia la institucionalidad ambiental y se crea el Ministerio de Ambiente, Campo y Producción con objeto compartido entre tres grandes áreas de gobierno, si bien no baja en jerarquía se unifica con otras áreas y aparece el objetivo de promover y asegurar el avance hacia el desarrollo sostenible, identificando las fortalezas y potencialidades naturales y ambientales del territorio provincial, así como sus debilidades y problemas. La citada ley N° V-0938-2015 es derogada por L. N° V-1004-2018. En la misma se efectúa un cambio sustancial en la institucionalidad y por lo tanto en la jerarquía. La temática ambiental pasa a una Secretaría dependiente de Gobernación, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, mientras que se crea el Ministerio de Producción.

Por último, en lo que refiere a los *mecanismos económicos*, en concordancia con el gobierno nacional (ley nacional N° 24295 a partir de la cual Argentina integra la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; y ley N° 25438 de ratificación del Protocolo de Kioto donde asume la responsabilidad de reducir los Gases de Efecto invernadero -GEI-, entre otras acciones y compromisos asumidos), la provincia de San Luis adhirió al "Programa del Protocolo de Kioto" con el fin de instrumentar políticas que contribuyan a la captura de los GEI mediante el decreto N° 6314-MLyRI-2005, que propone supervisar y monitorear los proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). A su vez el decreto N° 6442-MMA-2006 crea el Programa Protocolo de Kioto dentro de la institucionalidad del Ministerio de Ambiente con organismos propios para la instrumentación.

Al final del camino, como en el resto de las situaciones que afectan a la vida social, *"el Derecho aparece como el principal medio de acción a disposición de los gobernantes para traducir las decisiones políticas en reglas aplicables en un ámbito determinado"*³². En distintos foros internacionales, lo que *"actualmente define la lucha tanto local como global, es construir no solamente la agenda política ambiental sino -y esto es lo más importante- conceptualizar lo ambiental como componente de lo político. Sin embargo, no siempre está claro que las cuestiones ambientales significativas sean estratégicamente políticas"*³³.

³⁰ JULIÁ M. S. - DEL CAMPO M. C. - FOA TORRES J. G. *La institucionalización ambiental en Argentina*, Ob. Cit.

³¹ PÉREZ CUBERO M. E. "San Luis", en JULIÁ M.S. (Dir.) et al. *La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014*, Narvaja Editores, Córdoba, 2015, p. 114.

³² JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M. *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 33.

³³ ADAMES MAYORGA E. "Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas", en ALIMONDA Héctor (Comp.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, CLACSO, Buenos Aires, 2006, p. 52.

VI.2. El camino de la construcción de las políticas ambientales en San Luis

Las políticas ambientales destacadas en la agenda provincial, con respecto a la agenda nacional y su impacto en la provincia de San Luis se manifiestan en los siguientes temas:

- En lo relativo a las leyes especiales, la provincia adhiere a las regulaciones en materia de recursos naturales específicos, como es el caso de las leyes de protección y conservación de suelos (ley N° IX-0315-2004, adhesión a la ley nacional N° 22428), y en materia de preservación del aire (ley N° IX-0334-2004, adhesión ley N° 20.284).

- También la provincia adhiere a algunas de las leyes de fomento como mecanismo o instrumento técnico económico para la implementación de las políticas. Es el caso del fomento forestal (ley N° VIII-0249-2004, adhesión a la ley nacional N° 25080 de fomento forestal) y de las energías renovables (ley N° VIII-0737-2010, adhesión a la ley nacional N° 26190 fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica).

- Por último, la provincia adhiere a la ley de Residuos Peligrosos y emplea la estrategia de sancionar su propio decreto reglamentario (ley N° IX-0335-2004, adhesión a la ley nacional N° 24051).

En el caso particular de las leyes de presupuestos mínimos, tal como hemos podido observar, la provincia toma los pisos en materia de gestión de recursos hídricos, otorga importancia al rol del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en la articulación para las políticas ambientales, realiza y aprueba por ley el Ordenamiento Ambiental de los Bosques Nativos, establece el procedimiento de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos asignándoles una especial competencia a los municipios, reglamenta el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, y contempla una ley específica de acceso a la información pública la cual hace referencia explícita a la ley de presupuestos mínimos de acceso a la información pública ambiental (ley N° 25831).

Haciendo foco en la agenda propiamente provincial aparecen diversos temas de interés regulados y con algunas particularidades, en primer lugar, y en lo relativo a la planificación de la política ambiental, aparece la ley marco N° I-0648-2008 que contempla un Plan Estratégico de Visión Inteligente Territorial y Ambiental (Plan EVITA), cuyo artículo 2 establece los cuatro derechos de tercera generación en los que está basado el Modelo de Desarrollo Sustentable que propone: la paz, la autodeterminación, el desarrollo y el ambiente sano. Su artículo 4 reconoce a la participación activa de la comunidad como elementos operativos del Modelo. Y hace referencia explícita a instrumentos del derecho internacional ambiental.

Podríamos pensar que dicha norma fue el antecedente del posterior Plan Estratégico 2010-2020 denominado Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente (ley IX-0749-2010), que enuncia como uno de sus principios: *"El progreso será propiamente humano en armonía con un ambiente equilibrado, y al mismo tiempo, la protección y la restauración del ambiente serán factores de progreso". "En el Estado Social y Democrático de Derecho, la Paz entre el Progreso y el Medio Ambiente es un componente fundamental de la justicia social"*. En estos dos principios se esboza la idea de un progreso en armonía con la naturaleza.

También la agenda propiamente provincial avanza en otras áreas, como por ejemplo en lo que respecta a la Minería donde aparece la declaración de la Provincia como Zona No Nuclear (ley N° IX-0312-2004) y la ley de preservación y restauración ambiental del sector minero (ley N° IX 0634-2008). En materia de flora se protege el arbolado público provincial (ley N° IX-0318-2004) y se establece la conservación de hierbas medicinales y/o aromáticas (ley N° IX-0327-2004). En lo referente a la fabricación, fraccionamiento, formulación, almacenamiento, transporte, comercialización, utilización y aplicación de agroquímicos también hay un ley en particular que detalla el procedimiento a seguir (ley N° IX-0320-2004). En cuanto a los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos se estipula un plan de gestión sustentable en la provincia (ley N° IX-0881-2013).

Tal como pudimos observar la institucionalidad ambiental ha tenido cambios a lo largo de los años dado que ley de ministerios V-0938 de 2015 estableció el Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción con un objeto compartido, a diferencia de la institucionalidad anterior (Ministerio de Medio Ambiente)³⁴ y en noviembre de 2018 se modifica la estructura, quedando el Ministerio de Producción y pasando a Secretaría de Estado de Medio Ambiente la temática particular.

VII. Reflexiones finales

Profundizar sobre el estudio de las políticas desde una mirada del ciclo de las políticas públicas, nos permitió diferenciar lo que sería la primera etapa que es la formulación normativa de la política que tiene lugar predominantemente en el sector gubernamental; del proceso complejo de construcción de la política ambiental donde intervienen diferentes actores que de acuerdo a sus intereses, perspectivas y miradas pugnan y disputan por introducir diferentes temas en la agenda política.

Esta diferenciación nos permitió observar con más detalle ese proceso ampliado que es la construcción de la política, en especial nos interesó hacer hincapié en la política ambiental, donde se observa que los compromisos internacionales que los países firman y ratifican tienen un peso relativamente importante en el tratamiento de la temática ambiental en la región de América Latina y en el caso de la Argentina, así como también aparece la sociedad civil con un importante y cada vez más reconocido peso en el debate por el tipo de política ambiental que se formulará e implementará.

La aparición cada vez más constante de una ciudadanía interesada directamente en participar de la construcción de la política ambiental, muestra las diferentes herramientas e instrumentos jurídicos y/o administrativos que emplean para ubicar sus posiciones en la temática e influir en las decisiones de políticas.

La provincia de San Luis ha tenido su propia conformación de las políticas ambientales a través del tiempo, incorporando normativas especiales nacionales, insertando las leyes de

³⁴ Ver JULIÁ, M. S. *La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014*, pp. 114-119, 1a ed., Narvaja Editor, Unquillo, Córdoba, 2016. E-Book. ISBN 978-987-530-125-2.

presupuestos mínimos a través de mecanismos jurídicos e institucionales propios, lo que ha demandado un análisis conforme a cada gestión gubernamental para dictar sus propias normas.

La sistematización y el análisis de la formulación normativa de la política ambiental provincial, permitió realizar distintas lecturas acerca de las modalidades de los diferentes mecanismos jurídicos, políticos e institucionales utilizados para profundizar el análisis.

Comprender las modalidades en que se ha formulado normativamente la política ambiental en la provincia de San Luis es un importante elemento para el análisis de la construcción de las políticas provinciales, la forma en que se implementa institucionalmente, desde un actor central que es el gubernamental, para reconocer e iniciar la profundización sobre los debates y disputas que produce en los distintos actores. Todo ello ha incorporado nuevas preguntas y elementos objeto de análisis para profundizar.

VIII. Bibliografía

- ACUÑA G. *La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública*, CEPAL, Chile, 2008.
- ADAMES MAYORGA E. "Teoría crítica y crítica política en la cuestión ambiental: problemas y perspectivas", en ALIMONDA Héctor (Comp.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, CLACSO, Buenos Aires, 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA L. F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- CASAR, M. - MALDONADO C. "Formación de agenda y procesos de toma de decisión", en MERINO, M. y CEJUDO, G. M. (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010.
- CEJUDO, G. M. "Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista", en MERINO, M. y CEJUDO, G. M. (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010.
- DURÁN, D. *Proyectos ambientales y sustentabilidad*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 2013.
- GIMÉNEZ T.V. *Justicia Ecológica en la Era del Antropoceno*, Trotta, Madrid, 2016.
- HERNÁNDEZ TRILLO, F. *Federalismo ambiental en América Latina: Una revisión*. CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
- JULIÁ, M. S. - DEL CAMPO, C. - FOA TORRES, J. G. *La institucionalización Ambiental en Argentina*, Lerner, Córdoba, 2009.
- Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos*, Lerner, Córdoba, 2013.
- JULIÁ, M.S. "El complejo camino de la formulación a la ejecución de las políticas ambientales en Argentina", *Revista de Derecho Ambiental*, abril-junio, N° 34, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.
- JULIÁ, M. S. et al. *Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico (2014 - 2015)*, Advocatus, Córdoba, 2016.
- La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014*, Narvaja Editor, Unquillo-Córdoba, 2016. E-Book.

- JUSTE RUIZ, J. - CASTILLO DAUDÍ, M. *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- KOOLEN, R. "La organización institucional del Estado en relación a la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo", en *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, Grupo Editor Latinoamericano, CEPAL/ILPES/PNUMA, Buenos Aires, 1986, p. 47-88.
- LINDBLOM, C. E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Estudios, Madrid, 1991.
- MERINO, M. "La importancia de la ética", en MERINO, M. y CEJUDO, G. M. (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010.
- MERINO, M. - CEJUDO, G. M. "Introducción", en MERINO, M. y CEJUDO, G.M. (Comp.) *Problemas, decisiones y soluciones*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Estudios Económicos, México, 2010.
- MERLINSKY, G. *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina*, CICCUS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.
- PARKER GUMUCIO, C. "El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", *Polis*, en línea, 39, 2015 (<http://polisrevuesporg/10469>).
- PARSONS, W. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007.
- RODRÍGUEZ BECERRA, M. *et al. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*, BID, Washington, EE.UU., 2002.
- RYAN, D. "Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares", *Revista Estado y Políticas Públicas*, Nº 3, 2014.
- SANHUEZA CUBILLOS, C. "Notas para un territorio", en RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (Coord.) *Extractivismo versus derechos humanos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016.