



# El Acceso a la Información Pública Ambiental como herramienta clave para medir el cumplimiento de las normas ambientales

Por Pía Marchegiani

*Coordinadora de Participación de FARN<sup>1</sup>*

## Resumen ejecutivo

Desde la reforma constitucional de 1994, sin perjuicio que se han dictado en el país numerosas leyes de presupuestos mínimos que brindaron protección a distintos aspectos del medio ambiente, el grado de implementación de la legislación ambiental en general continúa siendo bajo. Desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) consideramos que una de las estrategias clave para poder determinar si el grado de implementación de la normativa ambiental mejora en el tiempo es poder contar con un sistema adecuado de medición.

En este trabajo diseñamos un sistema de indicadores utilizando como principal fuente de verificación una de las herramientas fundamentales del ejercicio de la participación ciudadana: los pedidos de acceso a la información pública ambiental. El sistema creado persigue un doble

---

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Roberto Coutenceau, Voluntario de Participación de FARN, para la elaboración del artículo.

objetivo: por un lado, determinar el grado de cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información pública ambiental; y por otro, establecer el nivel de observancia de otras normas u obligaciones ambientales.

Habiendo cimentado las bases hace ya un año, pudimos crear una línea inicial respecto del cumplimiento de las obligaciones estatales, para determinar en un futuro avances y retrocesos en el grado de cumplimiento.

Este sistema persigue generar herramientas para poder controlar la gestión estatal y volverla más transparente. Asimismo, impulsa la construcción de una ciudadanía más activa y con interés en participar en el diseño de un modelo de desarrollo sustentable que tenga en cuenta diversos puntos de vista.

En este sentido, prevemos continuar con este ejercicio en los años próximos para nutrir de información a este sistema y evaluar si el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte del Estado mejora, empeora o se mantiene en el mismo nivel.

## **I. El Acceso a la Información Pública Ambiental como herramienta de medición del cumplimiento de las obligaciones legales**

La reforma constitucional de 1994 ha cristalizado una necesidad de cambio que venía siendo debatida desde la reinstalación de la democracia en nuestro país en 1983<sup>2</sup>. Esta reforma introdujo los derechos de tercera generación, y entre ellos especialmente la temática ambiental en nuestra Carta Magna<sup>3</sup>, marcando claramente la historia del derecho ambiental en el ordenamiento de nuestro país.

<sup>2</sup> Montbrun A., Valenzuela E. y Porras, L. "Apuntes sobre la Reforma Constitucional de 1994", [http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma\\_constitucional\\_de\\_1994.pdf](http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_de_1994.pdf)

<sup>3</sup> Sabsay, D. (2003) "Constitución y Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable". Capítulo actualizado en junio de 2003 del libro "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad". (pp. 67- 82). Walsh, J. R.; Di Paola, M. E.; González Acosta, G.; López, H.; Rovere, M. B.; Ryan, D. E.; Sabsay, D. A. La Ley, septiembre 2000.

A través de la incorporación del artículo 41 en su parte dogmática, el derecho a un medio ambiente sano es reconocido como derecho humano fundamental.

En estos años se ha avanzado enormemente en la sanción de numerosas leyes que garantizan la protección del derecho a un medio ambiente sano. Argentina cuenta con casi una decena de leyes de presupuestos mínimos<sup>4</sup>, que de modo genérico como lo hace la Ley General del Ambiente (nº 25.675) define la política ambiental nacional, o de modo específico, como lo hacen por ejemplo las leyes sectoriales de Bosques Nativos (nº 26.331) o de Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (nº 26.639), brindan los lineamientos fundamentales para concretar luego en la práctica el real amparo del ambiente.

Sin perjuicio del innegable progreso que significa contar con estas normas, el grado de implementación de la legislación ambiental en general es bajo<sup>5</sup>. Consideramos que se requiere todavía un mayor grado de institucionalización y organización de estructuras de gobierno que puedan hacer frente a la interdisciplinariedad y dificultades que presentan las cuestiones ambientales<sup>6</sup>.

Basándonos en la premisa de “lo que no se mide no se controla”, consideramos que una de las estrategias más adecuadas para determinar si el grado de implementación de la normativa ambiental mejora en el tiempo es contar con un sistema de medición que permita analizar el grado de cumplimiento de los aspectos claves de las obligaciones del estado en materia ambiental.

En razón de ello, diseñamos un sistema de indicadores basado en el acceso a la información pública ambiental, que es una de las herramientas fundamentales de participación ciudadana en una democracia moderna.

---

<sup>4</sup> “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable” (Art. 6, Ley 25.675)

<sup>5</sup> Di Paola, M. E. (2011) “Propuestas Ambientales en un año electoral” en Informe Ambiental Anual 2011. FARN. Buenos Aires.

<sup>6</sup> Sabsay, D. (2003), op. cit. (pp. 67- 82).

Esto así por cuanto, paralelamente a la labor de las autoridades, los ciudadanos pueden hacer uso de ciertas herramientas fundamentales como el acceso a la información pública, el derecho a participar en la toma de decisiones más allá del voto, y el acceso a la justicia, para el efectivo goce del derecho a un medio ambiente sano. Este trabajo se centrará únicamente en la herramienta nombrada en primer lugar.

El derecho de acceso a la información pública *“es la prerrogativa que tiene toda persona de solicitar y obtener, en tiempo y forma adecuado, información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado”*<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, el acceso a la información pública es un requisito fundamental para la participación ciudadana, ya que quien esté desinformado o informado de manera deficiente, no tendrá la oportunidad de participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones. Por otra parte, el acceso a la información es sumamente necesario para proveer a la defensa de otros derechos y para acceder a la justicia con iguales posibilidades.

Si bien el derecho a acceder a la información pública no se encuentra expresamente reconocido en nuestra Carta Magna, al adquirir jerarquía constitucional los Tratados Internacionales de Derechos Humanos mencionados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional con la reforma de 1994, el ejercicio de este derecho se ve facilitado. El derecho de los ciudadanos a buscar, recibir y difundir información, está reconocido, con distinto alcance, en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (art. 19), la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos” (art. 13.1) y el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (art. 19.2).

Asimismo, Argentina cuenta desde hace aproximadamente 10 años con la Ley General del Ambiente, que establece aspectos fundamentales del acceso a la información pública ambiental y también con una ley de presupuestos mínimos que regula el acceso a la información pública ambiental (Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental n°

---

<sup>7</sup> Nápoli A., Vezzulla J.M. y Perpiñal D (2006) *“Acceso a la información y Participación Pública en materia Ambiental; Actualidad del Principio 10 en la Argentina”*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires. Link: [http://www.farn.org.ar/docs/p42/p42\\_acceso.pdf](http://www.farn.org.ar/docs/p42/p42_acceso.pdf)

25.831<sup>8</sup>). Ambas leyes de presupuestos mínimos constituyen un mínimo legal básico y uniforme que debe ser respetado a lo largo y ancho del territorio nacional.

Es decir, mientras que la Nación determina la base o contenidos mínimos, corresponde a las provincias establecer normas por encima de ese mínimo, mejorándolo y atendiendo a particularidades locales. Éstas últimas no podrán ser más laxas que ese estándar de protección o piso mínimo legal.

Sin soslayar la importancia que significa contar con una ley de este tipo que regule la materia, y teniendo en cuenta que muchas provincias han avanzado en dictar sus propias leyes, debemos reconocer que todavía restan varios aspectos para que la efectiva aplicación de las leyes de acceso a la información pública ambiental mejore.

Diversas son las dificultades y desafíos para una efectiva implementación del acceso a la información pública. Por un lado, notamos que en los casos en que existe tal información ambiental, lo que falla es la adecuada sistematización y difusión. Al hallarse en poder de distintos organismos, falta una mayor coordinación entre dichos organismos. Otras veces, la información es inexistente o inaccesible, por lo que no puede actuar de base para una participación en los procesos de toma de decisión o servir como fundamento para la protección de otros derechos.

Teniendo en cuenta dicha situación, y habida cuenta que la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales (FARN) viene trabajando desde hace varios años en la promoción del ejercicio de estos derechos, hace un más de un año se tomó la decisión de crear un sistema de indicadores para poder monitorear la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental basado en el acceso a la información pública ambiental.

Dicho sistema resultará de máxima utilidad no sólo para identificar el estado de situación actual en relación al cumplimiento de la normativa ambiental, sino fundamentalmente detectar progresos, retrocesos y estancamientos.

Este trabajo establece entonces un sistema de indicadores que mediante dos objetivos principales permitirá analizar a lo largo del tiempo si

---

<sup>8</sup> B.O.: 7/1/2004.

distintos organismos de gobierno (en materia estrictamente ambiental) avanzan en el cumplimiento de la normativa ambiental. El primer objetivo busca **analizar cómo se cumple con la ley de acceso a la información pública ambiental**; el segundo, se enfoca en el cumplimiento de otra normativa ambiental. Como eje central y principal fuente de verificación de ambos objetivos, se utilizan, como ya se mencionó, las herramientas de acceso a la información pública ambiental, específicamente los pedidos de acceso a la información<sup>9</sup>.

Esta herramienta posee una doble ventaja: por un lado, es de accesible elaboración; por el otro, al ser utilizada permite directamente influenciar la práctica de los propios organismos estatales.

## II. La necesidad de contar con un sistema de indicadores ¿Qué son los indicadores? ¿Para qué sirven los indicadores?

Los indicadores son un método útil para mostrar información respecto de un fenómeno complejo de un modo conciso y lógico que puede ser fácilmente entendido y comunicado a decisores y otras audiencias específicas. Ellos necesitan basarse en sólida evidencia empírica. En un sistema ideal, los indicadores, una vez establecidos, deberían generar respaldo continuo de información que permita reajustar la política y la práctica<sup>10</sup>.

A la vez, un indicador es una herramienta objetiva de evaluación y gestión, útil para fortalecer programas y/o actividades, tanto en su etapa de elaboración, de ejecución o ya finalizados los mismos.

Específicamente, un indicador puede ser definido como *“un factor o variable cuantitativa o cualitativa que ofrece un medio sencillo y confiable*

<sup>9</sup> Los pedidos de acceso a la información son solicitudes escritas dirigidas por un ciudadano a una autoridad pública ambiental en la que la persona explicita el objeto de la información requerida. La única formalidad requerida es que la persona identifique el objeto de su pretensión.

<sup>10</sup> INECE: “Making Law Work, (Volumes I and II) - Environmental Compliance & Sustainable Development” (2005), editado por Zaelke D., Kaniaru D., y Kružiková E., capítulo 11 ‘Indicators for Measuring Compliance’, Inece, *International Law Publishers*, Link: [http://www.inece.org/mlw/Chapter11\\_IndicatorsForMeasuringCompliance.pdf](http://www.inece.org/mlw/Chapter11_IndicatorsForMeasuringCompliance.pdf)

*para medir el logro, para reflejar los cambios relacionados a una intervención o que ayuda asesorar el desempeño de un actor del desarrollo.”<sup>11</sup>*

Esta medición cuantitativa de variables o condiciones determinadas permite entender o explicar una realidad o un fenómeno en particular. Además a través de este método se puede determinar la evolución en el tiempo de determinado proceso, entendiendo así que los procesos y sus relaciones son cambiantes en el tiempo, y que es posible observarlos y determinar su evolución.<sup>12</sup>

La necesidad de contar con indicadores específicos para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, se inserta dentro de una preocupación mayor respecto de la verdadera capacidad de los estados de dar efectivo cumplimiento a la política ambiental para lograr un desarrollo sustentable.

Contar con mecanismos específicos para medir la evolución del cumplimiento de las normas que los estados ya se encargaron de sancionar, posee una importancia clave tanto para los propios funcionarios y poderes del estado, que podrán contar con datos certeros para una autoevaluación y perfeccionamiento del sistema de la información pública que mejora la calidad de la democracia, como para los ciudadanos que podrán tener acceso a una gestión más transparente de sus representantes, y así controlar a sus funcionarios.

### **III. Metodología: diseño de indicadores para los objetivos de este trabajo**

El sistema de monitoreo contiene dos indicadores principales, cada uno de los cuales responde a los principales objetivos de este trabajo y posee sus propios componentes y justificación.

<sup>11</sup> OECD-DAC. (2002). Glosario de Términos Clave en la Evaluación y la Gestión Basada en Resultados. OECD-DAC Evaluation Network, 25.

<sup>12</sup> Basado en: Foro de Indicadores de INECE: [www.inece.org](http://www.inece.org), la definición de United Nations Population Fund and EEA glossary: <http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary/search.html> y en: “Indicadores de diagnóstico, seguimiento valoración y resultados. Elementos conceptuales para su definición y aplicación”; Departamento nacional de planeación; Unidad de inversiones y finanzas públicas; Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo especial japonés; Santa Fe de Bogotá, d. C., 1996.

Por un lado, el primer objetivo consiste en determinar el grado de cumplimiento de la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental (nº 25.831<sup>13</sup>), y en menor medida, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1172/03 que reglamenta el acceso a la información pública dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Nacional. Para ello, se enviaron pedidos de información ambiental para establecer si un organismo estatal en particular, cumple con la obligación de brindar acceso a la información requerida así como también de qué modo lo hace.

Por otro lado, el segundo objetivo apunta a determinar el grado de cumplimiento por parte de organismos estatales ambientales de otras obligaciones que se encuentran plasmadas en diversas normas ambientales. La fuente de verificación en este segundo caso, fue también principalmente la presentación de solicitudes de acceso a la información pública ambiental.

La diferencia entre el primer y segundo objetivo, y las cuestiones metodológicas específicas de cada uno de los objetivos podrán verse con mayor claridad a continuación.

## **1. Primer objetivo del trabajo: cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental**

El primer objetivo de este trabajo es *medir el grado de cumplimiento de la obligación estatal de brindar la información pública requerida, en las condiciones que establece la norma, mediante la presentación de solicitudes de acceso a la información pública*. Frente al mismo, se creó un indicador específicamente para al caso.

Para ello se tomó como inspiración la iniciativa de Global Integrity<sup>14</sup>, y se la adaptó al caso específico. En el sistema creado por Global Integrity se resaltaron las diferencias entre los indicadores *'in law'* y los indicadores

---

<sup>13</sup> B.O.: 07/01/2004.

<sup>14</sup> Esta iniciativa estableció un sistema de indicadores para el análisis de gobernanza y corrupción. (2009) "The Global Integrity Report: 2009, Methodology White Paper", Global Integrity, Independent Information on Governance & Corruption. Link: <http://report.globalintegrity.org/methodology/whitepaper.pdf>



*'in practice'*. Los indicadores *'in law'* o *'de jure'* son utilizados para determinar si se existe en determinada jurisdicción una ley, reglamento o agencia que asegure el cumplimiento o protección de un derecho. Los indicadores de facto o *'de práctica'*, en cambio, abordan temas relacionados con la implementación, la efectividad, el cumplimiento y el acceso ciudadano.

Teniendo en cuenta la diferencia entre indicadores *'in law'* e indicadores *'in practice'*, cabe aclarar que para este trabajo se utilizaron sólo los nombrados en segundo lugar. Al contar con legislación específica en la materia, como es la Ley de Presupuestos Mínimos de Acceso a la Información Pública Ambiental, se encuentra cumplimentada la dimensión *'de jure'*. Así, el objetivo no es determinar si existe una ley que proteja este derecho, sino verificar si la normativa vigente se cumple y en qué grado se hace.

Otro aspecto relevante es que mientras los indicadores *'de ley'* requieren una matriz binaria que se satisface en verificar la existencia o no de determinada normativa, los *'de práctica'* requieren una evaluación con mayor cantidad de matices. Para lograr estos matices se utiliza una puntuación a lo largo de una escala ordinal.

En este caso elegimos una escala del 0 al 8 (representando el 8 el mayor grado de cumplimiento y el 0 el mínimo) que permite abarcar la compleja realidad de un mejor modo que supera sistemas de enfoque binarios.

#### *a. Diseño del indicador para el acceso a la información pública ambiental*

Se establecieron cuatro criterios que permiten determinar el grado de cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental por parte de las distintas autoridades ambientales. A continuación se procederá a detallar dichos criterios, sus fundamentos y algunas pautas interpretativas.

- **Se obtuvo respuesta por parte del organismo requerido.** Este primer criterio intenta determinar si existió o no respuesta a la solicitud incoada, sin que importe en esta instancia ni el tipo de respuesta ni la temporalidad o el costo de la misma. Este es el principal criterio habida cuenta que al no lograrse una respuesta resulta imposible

avanzar en el análisis de otros aspectos que hacen al cumplimiento de la normativa.

*El fundamento de este criterio se apoya en que la legislación utilizada posee un criterio amplio de legitimación activa. Tanto la ley de presupuestos mínimos en su artículo 3° como el decreto del Poder Ejecutivo Nacional en su artículo 6° establecen que 'toda persona física o jurídica' tendrá derecho a acceder a la información pública ambiental. Agregan que no será necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o determinado, ni contar con patrocinio letrado.*

Cada pedido de informe se efectuó en dos oportunidades, uno a nombre de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y otro a nombre de un ciudadano que contribuyó a este proyecto. En ambos se requirió idéntica información. Esta decisión se realizó para determinar si existía distinto nivel de respuesta y en consecuencia, distinto grado de cumplimiento de las autoridades de sus obligaciones según quién se lo solicitara.

- ▶ **Nivel de respuesta completa.** En este punto se analizará si el organismo solicitado ha dado contestación a cada uno de los puntos que fuera requerido. Respuestas como 'se está trabajando en el tema para cumplimentarlo', se considerarán como respuestas completas ya que lo que se está evaluando en esta instancia son cuestiones de forma y no de fondo<sup>15</sup>. Si no se contesta al menos uno de los puntos que fueron requeridos, se considerará incompleta la respuesta.

De modo complementario se analizará en un mismo momento el uso de excepciones previstas en las normas estudiadas. Puede suceder que la respuesta a una solicitud contenga por parte de la institución estatal una decisión de interponer alguna de las excepciones que la ley otorga como causal de denegación de la información solicitada. Como esto es una de las opciones permitidas, es importante evaluar en ese caso si las excepciones son razonablemente fundadas o legítimas teniendo en cuenta el marco legal aplicable y las excepciones que cada normativa prevé (artículo 7 de la Ley 25.831 y 16 del decreto 1172/2003).

<sup>15</sup> Las cuestiones de fondo, que hacen al cumplimiento de la normativa ambiental vigente, se abordan en el objetivo 2 de este trabajo.

*Fundamento: Luego de la enumeración de las excepciones, la ley nacional es clara en cuanto a que la denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada, y la autoridad administrativa cumplimentar con los requisitos de razonabilidad del acto (art 7, ley 25.831). Lo mismo establece el decreto; tanto la denegatoria como el uso de excepciones deben realizarse mediante acto fundado (art 13). El decreto agrega que en los casos en que la información se encuentre parcialmente reservada, se deberá permitir el acceso a la otra parte (art 17, decreto 1172/03).*

- ▶ **Este criterio analiza la temporalidad de la respuesta y para esto se tiene en cuenta el plazo legal que tiene cada entidad según el marco legal que lo rige.**

*Fundamento: Para no desvirtuar este derecho, ambas normativas no sólo previeron un plazo legal en el que deberá darse cumplimiento con el mentado acceso (10 días hábiles, prorrogables excepcionalmente y fundadamente por otros 10 días más - art. 12 decreto 1172/03 - y 30 días hábiles art. 8 de la ley 25.831), sino que además, establecieron recursos en cabeza del solicitante para tornar efectivo dicho derecho. La ley habilita el uso de la acción sumarísima y el decreto el amparo por mora.*

- ▶ **En esta instancia se analiza si la respuesta implicó un costo desmedido para el ciudadano.** Se considerará un costo desmedido a aquel que exceda por ejemplo, el costo de fotocopias simples o copias en soporte digital.

*Fundamento: Ambas normativas también regulan el aspecto de la gratuidad del acceso a la información. El principio es la gratuidad, la excepción el pago de algún costo vinculado con la entrega de la información. La ley 25.831 establece en su artículo 3° que el acceso a la información pública ambiental será libre y gratuito, a excepción de los gastos vinculados con los recursos para su entrega. El decreto 1172/03 establece que el acceso a la información será gratuito en tanto no requiera su reproducción y que las copias serán a costa del solicitante (art 9).*

*Por último, la ley de presupuestos mínimos agrega que el monto que*

*se establezca para solventar dichos gastos en ningún caso podrá implicar el menoscabo del ejercicio de este derecho.*

Estos cuatro criterios utilizados para integrar el indicador para el primer objetivo fueron escogidos en virtud de la importancia de los aspectos seleccionados en miras a abarcar la totalidad de las circunstancias que hacen al cumplimiento efectivo de este derecho. Dejar de lado alguno de estos criterios podría implicar la desnaturalización de este derecho o que el mismo se torne irrisorio. Por ejemplo, fijar un costo excesivo o contestar de modo incompleto o fuera de término desvirtúan el fin de la norma misma, que es brindar a todo ciudadano sin necesidad de justificar un interés especial, la información requerida de modo completo, en tiempo adecuado y a un costo razonable.

#### *b. Del criterio al puntaje: cómo se determinan el puntaje*

Para establecer qué puntaje le corresponde a cada organismo, se deberá verificar el cumplimiento de cada uno de los criterios enumerados precedentemente. Esto es, que ese organismo haya puesto a disposición la información requerida, que lo haya hecho a todos los requirentes dentro de un plazo, y a un costo razonable. Si se optara por hacer uso de las excepciones, esta circunstancia debe estar debidamente fundamentada y resultar razonable y acorde a la normativa vigente.

La verificación del cumplimiento de cada una de los criterios, otorga un punto a cada organismo. En otras palabras, cada punto se concede cuando se logra la respuesta afirmativa a cada una de las siguientes preguntas: 1) ¿Contestó el pedido de informe?, 2) ¿Contestó de modo completo al pedido?, o en el caso de que se hubieran alegado excepciones, ¿resultan ellas razonables?, 3) ¿Contestó en el plazo legal previsto?, 4) ¿Resultó razonable el costo impuesto para la obtención de la información?

A la vez, y teniendo en cuenta que se tomó la decisión de efectuar cada pedido de informes a nombre de dos sujetos distintos, el análisis deberá efectuarse respecto de cada peticionante. Es decir, para que un organismo adquiera el puntaje máximo de 8, no sólo debe haber contestado a uno de los requirentes en tiempo, forma (de modo completo) y a un

costo razonable, sino que debe haber hecho lo mismo respecto del otro requirente (organismo de la sociedad civil y particular).

Corresponde aclarar que en algunas ocasiones un organismo recibió más de un pedido de acceso a la información. En este caso, para evaluar a este organismo se deberá cumplimentar el análisis mencionado en el párrafo anterior respecto de cada pedido de informe y luego realizar un promedio.

El contenido de cada pedido de informe y el análisis de cada respuesta pueden verse plasmados en el Anexo I y en la Tabla I respectivamente.

## **2. Segundo objetivo de trabajo: cumplimiento de otra normativa ambiental: cuestiones metodológicas**

Para cumplimentar el segundo objetivo de este trabajo, *consistente en determinar el grado de cumplimiento de otras normas ambientales*, se estableció un mecanismo de selección de la muestra siguiendo ciertos criterios.

En primer lugar, para seleccionar del universo de normas ambientales que resultan fundamentales para la protección del ambiente algunas sobre las que se pueda trabajar (ya que excede el objeto y alcance de este trabajo analizar la totalidad de las normas) se estableció una muestra<sup>16</sup> no probabilística; esto es una muestra de tipo intencional<sup>17</sup> con la ventaja de resultar menos costosa.

En razón de ello, se eligieron las normas ambientales para esta etapa del trabajo en virtud de un doble criterio. Por un lado, se optó por aquellos temas o normas esenciales<sup>18</sup> para lograr un cabal conocimiento de la

<sup>16</sup> Una muestra es un conjunto de unidades que serán incluidas como objeto de investigación mediante algún proceso de selección. Existen muestras probabilísticas o al azar, en la que cada unidad de la población estudiada tiene la misma posibilidad de ser incluida en la muestra. Las muestras no probabilísticas, en cambio, no son muestras al azar.

Briones, G. (1996) *"Metodología de Investigación Cuantitativa en las Ciencias Sociales"*, en *"Especialización en Teoría, Método y Técnicas de Investigación Social"*, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES. Versión electrónica: [http://unorte.edu.uy/ccss/mtubio/Metodologia%20Cuantitativa%20para%20Ciencias%20Sociales%20\(G.Briones\).pdf](http://unorte.edu.uy/ccss/mtubio/Metodologia%20Cuantitativa%20para%20Ciencias%20Sociales%20(G.Briones).pdf)

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Si bien en la mayoría de los casos se trata de evaluar el cumplimiento de normas, en los casos de las obligaciones relacionadas con la Cuenca Matanza Riachuelo, lo que se busca es evaluar

situación ambiental, como son aquellas que apuntan a la sistematización de la información ambiental, y por otro, también aquellos temas que constituyeron un hito de la participación ciudadana, logrando que la autoridad pública las receptara e impusiera como consecuencia una obligación legal.

Los temas y normas legales seleccionadas fueron:

- ▶ Informe Ambiental Anual
- ▶ Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos: Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales
- ▶ Control de Contaminación de Origen Industrial (Cuenca Matanza Riachuelo)
- ▶ Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos (Causa “Mendoza-Riachuelo”)

A la vez, dentro de cada tema se optó por elegir una o a lo sumo dos obligaciones respecto de las cuales existen leyes que establecen obligaciones claras y concretas en cabeza de una autoridad específica.

Además, siendo el mecanismo preponderante de verificación del cumplimiento de determinada obligación ambiental la solicitud de acceso a la información pública ambiental, que contiene como limitación que es el propio organismo estatal el que manifiesta (al responder el pedido de informe) si cumplió, o en todo caso, cómo cumplió con la obligación, agregamos que la obligación a cotejar sea de fácil verificación mediante el entrecruzamiento con otra fuente.

En otras palabras, una vez seleccionados los temas ambientales sobre los que verificamos el cumplimiento de determinadas obligaciones, escogimos dichas obligaciones teniendo en cuenta que su cumplimiento

---

el cumplimiento de una sentencia judicial: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”. Consideramos además que cumple con los mismos criterios de selección utilizados.

pueda ser fácilmente verificado mediante otras fuentes como por ejemplo, la consulta de documentos en distintas páginas web o internet. De este modo, podemos constatar si una obligación se cumple teniendo en cuenta por un lado, cómo dice el organismo que lleva a la práctica ese deber legal, y por el otro, lo que efectivamente hace.

Entonces, los temas fueron seleccionados en virtud de su importancia para el funcionamiento del sistema ambiental y de la significancia de la participación ciudadana en su elaboración. Por su parte, las obligaciones fueron seleccionadas dentro de cada una de las temáticas en razón de la claridad del mandato impuesto y la simpleza en la posibilidad de verificación.

#### *a. La muestra seleccionada*

En esta sección procedemos a explicitar las obligaciones legales seleccionadas para llevar a cabo el muestreo, así como también su fundamentación.

#### *El Informe Ambiental Anual*

Desde la sanción de la Ley Nº 25.675 de Presupuestos Mínimos de Política Ambiental Nacional (Ley General del Ambiente) en el año 2002, el Congreso Nacional ha establecido como una de las principales herramientas de gestión de la política ambiental, la elaboración de un informe anual que dé cuenta de la situación ambiental del país. La información sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en sus dimensiones ecológicas, sociales, económicas y culturales, es fundamental para poder diseñar e implementar políticas públicas ambientales a nivel nacional que puedan lidiar más acertadamente con la realidad y problemas ambientales de nuestro territorio.

En su artículo 18 la Ley General del Ambiente pone en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, a través de los organismo competentes, la obligación de realizar dicho informe cada año y presentarlo ante el Congreso Nacional.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a la vez, y siguiendo la línea de la LGA, estableció mediante la sanción de la ley 303 sobre Ac-

ceso a la Información Pública Ambiental, en su artículo 16 la obligación de publicar anualmente un informe de acerca del estado ambiental de la Ciudad. Ello en virtud de la importancia reconocida a generación de la información para la elaboración de políticas públicas como ya se dijo, y con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la información ambiental.

Considerando que tanto la Nación como la Ciudad de Buenos Aires poseen leyes de cuyo texto emana la obligación legal de realizar un informe ambiental anual, cada uno dentro del ámbito de su jurisdicción, y que contar con dicho informe resulta sumamente importante para la política ambiental, esta obligación concreta, clara y verificable, constituye uno de los temas y obligaciones claves para integrar al indicador.

### *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*

La Ley N° 25.916<sup>19</sup> que establece los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios, determina los lineamientos generales, definiciones y categorías, y autoridades competentes, para lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, tendiente a la protección del ambiente y la calidad de vida de la población.

Dicha norma, entre sus disposiciones, instituye en su artículo 25, inciso i, al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concentración y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros, de manera tal de poder consensuar en su ámbito un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos.

Por otra parte, cada jurisdicción en el plazo establecido (10 años desde el 2004) deberá adecuarse a las disposiciones establecidas en la mentada ley respecto de la disposición final de residuos domiciliarios.

La Ciudad de Buenos Aires, en noviembre del 2005 sancionó la ley 1854, más conocida como Basura Cero, en la que estableció las pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en su territorio. Su principio rector, "Basura Cero"

<sup>19</sup> B.O.: 07/09/2004



consiste en la reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos.

El artículo 49 inciso f establece la obligación del Gobierno de la Ciudad de realizar un informe anual para remitir a la Legislatura de la ciudad que describa como mínimo “...*tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados como así también la cantidad total y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final.*”

La Provincia de Buenos Aires en el año 2006 sancionó su ley para dar cumplimiento con la ley de presupuestos mínimos: la Ley nº 13.592 fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos en el ámbito de la Provincia.

Especialmente, y similar al informe de la Ciudad de Buenos Aires, la ley provincial pone en cabeza de la autoridad provincial - Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS) - la confección de un informe anual que describa los datos respecto de los “...*materiales recolectados, composición de los residuos que puedan ser reutilizados, reciclados, valorizados o que deban ser derivados a los sitios de disposición final, mercados disponibles*” (artículo 5, inciso 11).

Siguiendo la lógica de este segundo objetivo, y teniendo en cuenta la importancia que significa contar a nivel nacional con un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos, como a nivel local con informes específicos de estado de situación de los materiales recolectados, es que consideramos fundamental incluir estos aspectos en la evaluación que proponemos.

#### *Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos*

La Ley 26.331 (Ley de Bosques) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

En esta ley, la SAyDS y el COFEMA juegan roles fundamentales. La SAyDS como autoridad de aplicación nacional (art. 11), brindará asistencia técnica, económica y financiera a cada jurisdicción que así lo solicite para la realización de su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Para ello, analizará la consistencia del avance de los respectivos procesos de OTBN (artículo 6 de la Ley de Bosques y reglamentación), teniendo en cuenta la remisión del OTBN y la documentación complementaria que cada jurisdicción le remitirá para la acreditación de sus bosques nativos y categorías de clasificación (art. 33).

Entre sus funciones, la SAyDS deberá además ejecutar el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, dentro de cuyos objetivos se hallan el mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por los bosques nativos y su estado de conservación (art 12, inciso e), y la promoción de la uniformización de la información entre instituciones equivalentes en las distintas jurisdicciones y la Nación (art. 12, inc. f).

Por otra parte, conforme el artículo 32 de la Ley de de Bosques, la SAyDS junto a las autoridades de aplicación de cada jurisdicción, administrará el Fondo Nacional para Conservación de los Bosques Nativos, debiendo determinar anualmente las sumas que corresponda pagar a cada jurisdicción que haya declarado tener bosques nativos en su territorio. Podrá en virtud de dichas funciones, constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas (art 34) y asegurar el efectivo control y fiscalización (art 36).

El COFEMA, por su parte, tiene la obligación de insistir e impulsar que se conformen y concluyan los procesos de ordenamiento territorial de bosques nativos de aquellas provincias que aún no han dado cumplimiento con el mandato legal; asimismo, debe continuar con el control de aquellas que lo hayan completado.

La importancia de la inclusión de ley de presupuestos mínimos para la protección de Bosques Nativos en este trabajo es innegable y tiene una doble significancia. Por un lado, permite atacar la emergencia forestal que atraviesa el país mediante el ordenamiento de bosques con criterios de sustentabilidad, definiendo categorías de conservación y reconociendo los servicios ecosistémicos que nos brindan. Por otro lado, al incluir la participación ciudadana en la concreción de dicho plan de ordenamiento, cristaliza la importancia que significó contar amplia participación ciudadana en la sanción de la ley misma.

### *Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales*

La Ley nº 25.612<sup>20</sup> establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, o derivados de ellos, quedando excluidos de su régimen y sujetos a sus normativas específicas, entre otros, los residuos domiciliarios.

En dicha ley, se establecieron varias obligaciones para la autoridad de aplicación a nivel nacional, en el ámbito del COFEMA, como la de entender en la determinación de políticas en materia de residuos industriales y de actividades de servicio, coordinadamente con las autoridades ambientales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las autoridades ambientales provinciales (art 57, inc. a)

En razón de dicha facultad, es que se le solicitó al COFEMA que informara sobre la definición de los niveles de riesgo que poseen los residuos industriales (arts. 2 y 7) así como también si se formuló e implementó en su ámbito el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, con la inclusión de los parámetros de reducción de los residuos en la etapa generación, y los plazos de cumplimiento (art 57, inc. c).

Estas directivas son vitales para poder lograr una gestión integral de los residuos industriales de forma coordinada entre las distintas jurisdicciones.

### *Control de la Contaminación de Origen Industrial*

En su fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios" del 8 de julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (considerando 17º punto tercero) ordenó a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), como autoridad máxima de la Cuenca Matanza-Riachuelo, establecer una serie de medidas a fin de controlar la contaminación de origen industrial en la zona. Entre ellas, se destacan: 1) la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días

<sup>20</sup> B.O.: 29/07/2002

hábiles; 2) la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente.

El control de contaminación de origen industrial en la Cuenca Matanza Riachuelo, el curso de agua más contaminado de la Argentina y uno de los mayores del mundo, no sólo es uno de los mayores desafíos socio ambientales de las autoridades de nuestro país, sino que además la participación ciudadana de ONGs junto al Defensor del Pueblo, tuvo un rol trascendental en las audiencias públicas que tuvieron lugar en el proceso que culminó con el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en julio de 2008 condenando a la recomposición del daño ambiental en la Cuenca.

### *Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos*

En el mismo fallo del 8 de julio de 2008 la CSJN ordenó a ACUMAR, como responsable de llevar adelante un Plan de Saneamiento, entre otras medidas, adoptar un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia.

Esto demuestra nuevamente la importancia que tiene la generación de información y de indicadores para la ejecución de políticas ambientales, como fue ordenado por la Corte en su histórica sentencia. Respecto de los aspectos de participación ciudadana, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que se presentaron como terceros en la causa ante el Tribunal Superior, fueron luego nominadas por el máximo Tribunal para conformar un Cuerpo Colegiado que tiene a su cargo el control del cumplimiento de la sentencia, y la promoción de la participación de la ciudadanía en el Plan de Saneamiento del Riachuelo.

#### *b. Cómo se evalúa el cumplimiento*

A la hora de determinar cómo cumple determinada autoridad estatal con la obligación legal mandada, se contrastará lo que contestó el organismo respectivo al pedido de acceso a la información efectuada, con otras fuentes de verificación de fácil y gratuita producción.

Esto se realiza para poder superar la limitación que surgiría de tener que

estudiar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, analizando y teniendo en consideración solamente lo que el propio organismo manifiesta.

Para el análisis de cumplimiento de las obligaciones de cada organismo, siguiendo los parámetros seleccionados y descritos en el punto anterior, se prevé la formación de tres categorías que reflejan distintos grados de cumplimiento.

Se utilizarán como categorías de análisis los siguientes colores: gris claro simboliza el mayor grado de cumplimiento, gris el grado intermedio, y el negro el menor grado de observancia de las normas analizadas.

En este segundo objetivo del trabajo, a diferencia del primero, el eje en torno al cual se analiza, sistematiza e interpreta la información requerida y recibida resulta la temática en particular y no el organismo requerido. Sin embargo, y cómo las temáticas y obligaciones difieren según el organismo, éstos últimos se incorporan de modo complementario a cada uno de los temas.

- ▶ La categoría gris claro agrupa a aquellos organismos que no solamente han contestado la solicitud, sino respecto de los cuáles se ha podido también comprobar la veracidad de la respuesta de un modo sencillo.
- ▶ La categoría negro corresponde a los organismos que no cumplen y tampoco contestan.
- ▶ La categoría gris abarca un amplio espectro de organismos, ya que se aplica tanto para aquellos que cumplen y no contestan, a los que no cumplen pero contestan, como así también a los que pueden llegar o no a contestar. Esta obligación no es fácilmente verificable mediante el entrecruzamiento de fuentes, lo que determina que la categoría gris, resulte más amplia que la gris claro y la negra, permitiendo abarcar todas las posibilidades restantes y en términos generales, muestra cierta deficiencia en el cumplimiento de normas legales, ya sea en cuestiones más de forma o más de fondo. En un futuro, en términos ideales, la categoría gris debería ser más tamizada.

El contenido de los pedidos de acceso a la información, así como también las respuestas dadas por cada organismo y el entrecruzamiento de otras fuentes de verificación puede verse en detalle en el Anexo II.

## IV. Relevamiento y análisis de resultados<sup>2122</sup>

**Tabla 1:** *Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1). (Datos hasta diciembre de 2011).*

Pedido de Informe <sup>21</sup>	Respuesta a FARN	Respuesta a otro ciudadano	1.RESUESTA (Parcial, Máximo 2)	Respuesta completa a FARN	Excepción Razonable a FARN	Respuesta completa a otro ciudadano	Excepción Razonable a otro ciudadano
SAyDS (1)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A
SAyDS (2)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A
SAyDS (3) <sup>22</sup>	1	N/A	1	1	N/A	N/A	N/A
COFEMA	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A
GCBA	1	1	2	1	N/A	1	N/A
GCBA	1	1	2	1	N/A	1	N/A
OPDS (1)	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A
OPDS (2)	1	0	1	0	N/A	N/A	N/A
ACUMAR (1)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A
ACUMAR (2)	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A

### Referencias:

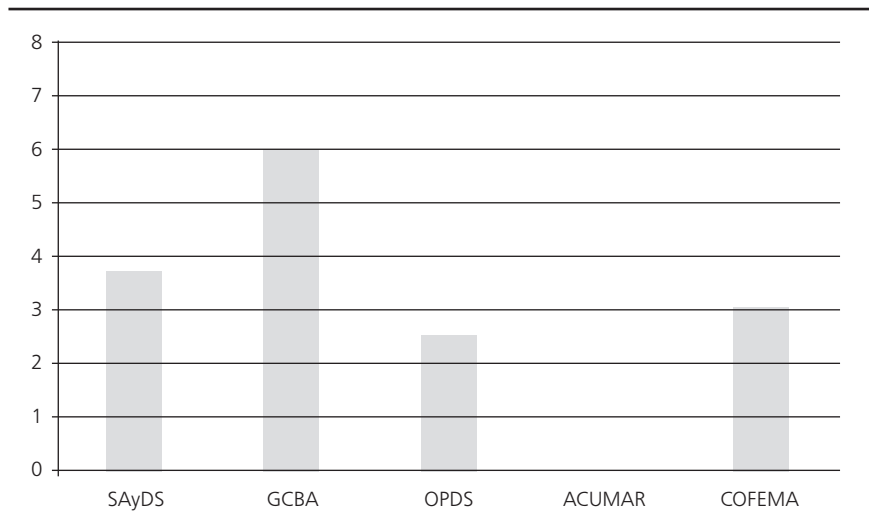
La respuesta afirmativa (SI) = 1, la respuesta negativa (NO) = 0

<sup>21</sup> El contenido de cada uno de los pedidos de informe se encuentra en el Anexo I del presente documento.

<sup>22</sup> Este pedido de informes, que guarda relación con la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos es el único que fue efectuado en una sola oportunidad, es decir, no se enviaron dos pedidos idénticos uno a nombre de FARN y otro de un ciudadano particular, Esta circunstancia deberá tenerse en cuenta al evaluar el cumplimiento de la autoridad respecto de lo requerido y en tal sentido fue realizado el cálculo correspondiente.

<b>2. COMPLETA</b> (Parcial máx 2)	Respuesta en Plazo a FARN	Respuesta en Plazo ciudadano	<b>3. EN TIEMPO</b> (Parcial: máx 2)	Costo razonable a FARN	Costo razonable a Ciudadano	<b>4. COSTO RAZONABLE</b> (Parcial, máximo 2)	<b>TOTAL</b>
1	0	0	0	1	N/A	1	3
0	N/A	N/A	0	N/A	N/A	0	0
1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
1	0	N/A	0	1	N/A	1	3
2	0	0	0	1	1	2	6
2	0	0	0	1	1	2	6
1	0	N/A	0	1	N/A	1	3
0	0	N/A	0	1	N/A	1	2
0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

N/A: no aplicable. Existen dos casos principales en los que se evaluaron respuestas bajo esta categoría. (1) Cuando no hubo respuesta por parte del organismo. Esto impide seguir avanzando en el grado de cumplimiento de las obligaciones legales y determinar cómo resultó el cumplimiento. (2) En los casos en que se obtuvo una respuesta completa, nada puede a la vez decirse respecto de las excepciones utilizadas y viceversa.

**Gráfico 1:** *Indicador de Acceso a la información Pública Ambiental (Objetivo 1)*

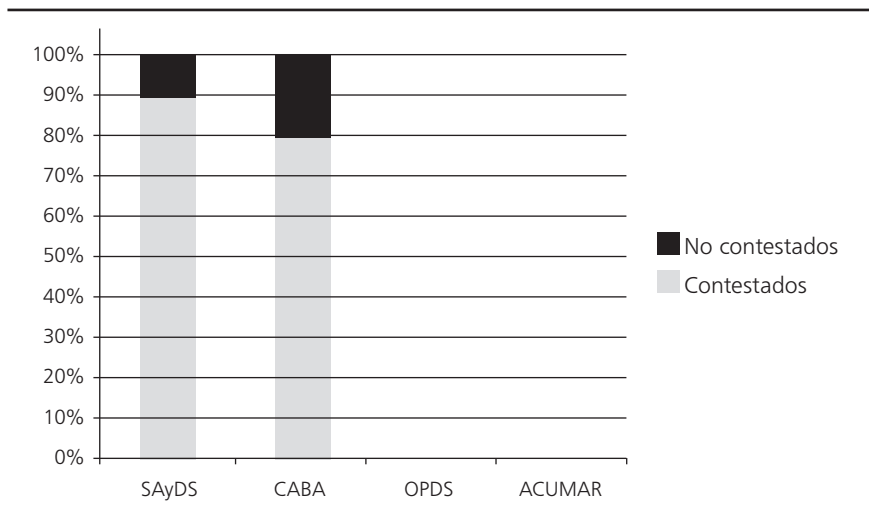
Entre las preguntas dirigidas a cada uno de los organismos se incluyó una en la que se requería que cada uno informara la cantidad de pedidos de acceso a la información recibidos durante el año 2010, cuántas solicitudes provenían de organizaciones de la sociedad civil y cuántos de particulares, así como también cuántas solicitudes habían sido contestadas y cuántas no.

Las respuestas de los organismos ambientales respecto de este punto pueden verse plasmadas en los gráficos 2, 3 y 4. Si bien la información ilustrada no resulta un componente muy sólido en cuanto a veracidad de la información brindada, ya que es la propia dependencia la que manifiesta cuántos pedidos recibió y cuánto contestó, consideramos que al tratarse de un indicio importante del estado de situación respecto de la cantidad de pedidos de acceso a la información que recibe anualmente cada organismo, conforma un interesante y útil dato.

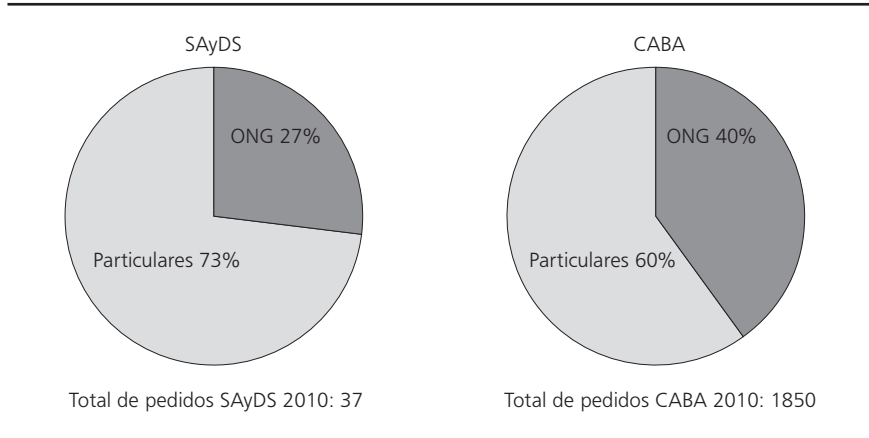
Por otro lado, estimamos que el valor de contar con preguntas de esta índole radica en que pueden contribuir a la sistematización de la información dentro de cada institución. Además, medida a lo largo del tiempo, permitirá establecer si aumenta el uso de esta herramienta de participación ciudadana a través de la verificación del número de pedidos de acceso a la información así como también quién los solicita y la capacidad de respuesta de cada organismo.



**Gráfico 2:** Pedidos de informes contestados y no contestados durante el 2010 (en porcentaje)<sup>23</sup>



**Gráfico 3 y 4:** Cantidad de pedidos de informes del 2010 según requirente.



<sup>23</sup> Los organismos referidos mencionaron que a la fecha de la respuesta enviada a FARN esos eran los números de pedidos de informe contestados y no contestados. Nada obsta a que en la cifra final la proporción pueda verse ligeramente modificada.

**Tabla 2:** Grado de cumplimiento de otra normativa ambiental (Objetivo 2).

Tema	Grado de Cumplimiento <sup>24</sup>		
	Bajo	Medio	Alto
<b>INFORME AMBIENTAL</b>			
SAyDS			
CABA			
<b>RSU</b>			
COFEMA <sup>25</sup>			
CABA			
OPDS <sup>25</sup>			
<b>BOSQUES NATIVOS</b>			
SAyDS			
COFEMA			
<b>RESIDUOS INDUSTRIALES</b>			
COFEMA			
<b>CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL</b>			
ACUMAR			
<b>MEDICIÓN OBJETIVOS</b>			
ACUMAR			

**Referencias de temáticas abreviadas**

- 1) INFORME AMBIENTAL: Informe Ambiental Anual.
- 2) RSU: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.
- 3) BOSQUES NATIVOS: Ley de ordenamiento territorial de Bosques Nativos.
- 4) RESIDUOS INDUSTRIALES: Ley de la Gestión de Residuos Industriales.
- 5) CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL: Control de la Contaminación de Origen Industrial en la Cuenca Matanza-Riachuelo.
- 6) MEDICIÓN OBJETIVOS: Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

**Categorías de cumplimiento:**

Cumplimiento Alto		Cumple (verificable)	Contesta
		Cumple (verificable)	No Contesta
Cumplimiento Medio		No verificable	Contesta
		No cumple	Contesta
		No verificable	No contesta
Cumplimiento Bajo		No cumple	No contesta

<sup>24</sup> Para determinar el grado de cumplimiento de cada organismo respecto de un tema particular se tuvieron en cuenta las circunstancias explicadas en la metodología, especialmente las categorías de cumplimiento. Más detalles de las respuestas dadas por cada organismo así como también las fuentes de verificación consultadas pueden encontrarse en el Anexo II de este documento.

<sup>25</sup> Es necesario hacer notar que ambos han respondido los pedidos, pero han avanzado poco con el cumplimiento de los mismos.

## **V. Análisis de resultados y consideraciones a la hora de realizar conclusiones generales**

Más allá de algunas limitaciones particulares que se fueron enumerando y comentando a lo largo de este trabajo, nos queda aquí abordar una limitación general de este estudio.

Como en todo trabajo científico que pretende abordar una realidad social compleja, se toman muestras con intención de poder inferir propiedades a partir de esa selección respecto de la totalidad, para lo cual se necesita cierto grado de representatividad.

En el presente caso, sabemos que no pudimos abarcar ni la generalidad de la normativa ambiental, ni la mayoría de las obligaciones legales existentes, sino que tomamos una muestra con la posibilidad de poder brindar ciertas conclusiones de una realidad más amplia, y respecto de la cual no existen casi sistemas de medición como los que aquí se abordan. A pesar del límite que puede plantearse en términos metodológicos, encontramos que sí se pueden advertir ciertas tendencias o características generales del análisis de los resultados de este trabajo. El valor primordial radica en poder brindar a la propia autoridad y a los ciudadanos elementos para conocer cabalmente el estado de situación del cumplimiento de los deberes de las autoridades respecto de la normativa ambiental.

Esperamos en un futuro complementar este estudio con entrevistas a actores estatales para ahondar y profundizar algunos aspectos, especialmente para poder identificar con claridad los obstáculos que se presentan para la concreta aplicación de cada una de las normas analizadas.

Luego de haber planteado las limitaciones metodológicas pertinentes, advertimos que si bien el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los organismos es bajo, en varias de las áreas se está trabajando para profundizar algunos temas.

Respecto del primer objetivo planteado en este trabajo, notamos que aún el organismo ambiental que mayor capacidad de respuesta ha demostrado (Ciudad de Buenos Aires), no logra el mayor puntaje. La SA-yDS, el OPDS y el COFEMA se hallan en el nivel medio de cumplimiento, todos ellos en distintos grado, mientras que la ACUMAR por su parte, no ha brindado respuesta alguna.

Entre las principales tendencias respecto de la falta de cumplimiento notamos que la observancia de los plazos legales constituye una de las mayores dificultades.

Por otra parte, identificamos cierta propensión a contestar en mayor medida a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales que a un ciudadano particular. A excepción de la Ciudad de Buenos Aires, ninguno de los otros organismos, que sí brindó respuesta a FARN lo hizo también respecto del otro ciudadano, aún cuando el pedido versaba sobre el mismo contenido. Resulta necesario aclarar que nada puede concluirse respecto de la SAyDS en relación al tema de Bosques Nativos, ya que, como se aclaró<sup>26</sup>, no fue enviado en simultáneo un pedido de informes respecto de un ciudadano en particular. Otro aspecto relevante es que en ninguno de los casos la autoridad utilizó excepciones para no contestar.

Respecto del segundo objetivo de este trabajo, los resultados son más tamizados. El Informe Anual Ambiental sigue sin ser producido a nivel nacional<sup>27</sup>. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, si bien el organismo pertinente manifiesta que se hace a año vencido, cerrando el año 2011, no lo hemos hallado fácilmente en la página web pertinente. Sí evidenciamos la concreción de este informe en años anteriores.

El cumplimiento de las distintas obligaciones legales que se engloban dentro de la temática de gestión de residuos sólidos urbanos parece que logra más cumplimiento en los mandatos de concertación que en los mandatos de concreción de resultados. El COFEMA manifestó haber efectuado una asamblea para consensuar un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos, pero nada dijo respecto de la concreción del programa en sí.

Las jurisdicciones locales no han efectuado los informes respecto de las características de los materiales recolectados, reutilizados o llevados a disposición final. Ni la Ciudad de Buenos Aires ni la Provincia de Buenos Aires han manifestado haber realizado este tipo de informes. Tampoco encontramos información relevante respecto de esto en sus respectivas

---

<sup>26</sup> Ver nota al pie de página nº 22.

<sup>27</sup> No obstante ello, durante el taller "Participá en Río + 20" organizado por la FARN, autoridades de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación han manifestado que al día de la fecha de dicho evento, el Informe Anual Ambiental estaba siendo confeccionado.

páginas web. Mientras que la CABA no brindó respuesta alguna a este pedido de informes, el ODPS por su parte brindó bases de datos sin procesar, que dan cuenta de las labores efectuadas durante el año 2010 respecto de los programas de gestión de residuos sólidos urbanos de cada municipio.

En relación a la ley de Bosques Nativos, la SAyDS manifestó que en virtud de que le correspondía a cada provincia efectuar y modificar sus OTBN, y que los mismos podían ser ajustados, la normativa y mapas de los OTBN debían ser directamente solicitados a cada jurisdicción o al COFEMA. Sin perjuicio de ello brindó los links de las páginas webs en donde se podía hallar dicha información.

Por otra parte, la autoridad ambiental nacional explicó los mecanismos internos de revisión que efectúa una vez que cada jurisdicción le remite la normativa y sus mapas, aclarando que el mecanismo es progresivo y complejo y que necesariamente será objeto de modificaciones y actualizaciones. Cuando existen puntos de controversias, las autoridades nacionales y locales trabajan en conjunto para resguardar mediante rectificaciones, aclaraciones y compromisos la ley de presupuestos mínimos. Solamente una vez que se sortean las controversias respecto de los OTBN, la provincia podrá acceder a los fondos correspondientes. Aclaró que por el momento sólo restan superarse controversias respecto de los planes de las provincias de Córdoba y Corrientes.

Por último, la SAyDS explicó el procedimiento para hacer efectivo el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos citando los documentos guía, resaltando el trabajo en conjunto con el COFEMA y adjuntando los montos adjudicados para los años 2010 y 2011.

El COFEMA, por su parte, enumeró las distintas acciones (asambleas ordinarias y extraordinarias) que está realizando para insistir e impulsar la conclusión y observancia de los ordenamientos territoriales de Bosques Nativos, circunstancia que pudo ser verificada en las actas que se encuentran online en su propia página web.

La temática de la gestión de residuos industriales casi no ha avanzado. Si bien se ha establecido una comisión *ad hoc* en el ámbito del COFEMA para tratar el desarrollo de un convenio multilateral de transporte

interjurisdiccional de residuos industriales, no se han identificado niveles de riesgo aludiendo razones técnicas, ni se obtuvo información respecto de que se esté trabajando en la implementación de un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales.

Por último, respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza en el 2008, notamos que si bien la ACUMAR no ha contestado a ninguno de los requerimientos efectuados, comenzó a trabajar en sistematizar la información existente en la cuenca. A la fecha, puede verse que ha avanzado en varios aspectos del cumplimiento de dicha sentencia. En relación al Sistema de Indicadores creado, pudimos encontrar información y resultados respecto de los distintos subsistemas y dimensiones. Al mismo tiempo notamos avances en cuanto a la sistematización de aspectos relevantes como la confección de bases de datos sobre la cantidad de industrias radicadas e inspeccionadas, las declaradas agentes contaminantes, las que poseen su Programa de Re-conversión Industrial aprobado, y las que fueron clausuradas.

## **VI. De cara al futuro**

Teniendo en cuenta las consideraciones del acápite anterior, creemos necesario repetir este ejercicio una vez por año para así lograr material suficiente para poder ir analizando avances y retrocesos en la aplicación de la normativa ambiental, así como también evaluar el nivel de cumplimiento de cada organismo requerido a lo largo del tiempo.

Por otra parte, esperamos poder ir zanjando alguna de las limitaciones metodológicas que se fueron enunciando para disminuir el margen de error y potenciar las conclusiones.

Por último, pensamos que la Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial, sancionada en octubre de 2010, es otra norma que cumple con las pautas enumeradas en el apartado 3.2. En razón de su importancia y necesidad para el comienzo de una política de protección a estos ecosistemas frágiles y fundamentales, y del proceso de participación que articuló el accionar de distintos sectores, es una norma que será incluida en este trabajo de aquí en adelante.

## VII. Comentarios conclusivos

Después de haber dado los primeros pasos al diseñar la metodología para medir el avance de la observancia de las obligaciones ambientales, y encontrarnos frente a los primeros resultados obtenidos, sabemos que aún nos queda mucho por recorrer.

Esta experiencia sirve como línea de base para en lo sucesivo analizar si los organismos estatales mejoran su desempeño en cuanto al cumplimiento de las normas legales en materia ambiental. Recién el año próximo podremos establecer si han mejorado, continúan en los mismos niveles o se ha notado un retroceso.

Creemos que el valor de tener un sistema de indicadores es elevadísimo. Poder contar con una forma clara de medir el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales que permita al ciudadano controlar la gestión estatal y volverla más transparente es fundamental.

Para la visión de desarrollo sustentable que proponemos, son necesarias tanto la efectiva implementación de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo como la construcción de una ciudadanía activa que controle y ejerza sus derechos frente a la autoridad estatal.

Esta ciudadanía se engloba dentro de una concepción más moderna de la democracia, que profundiza la participación y complementa la mera emisión del sufragio en los tiempos pautados.

El sistema que creamos integra ambos aspectos y suma un rol activo de las organizaciones de la sociedad civil bregando por crear puentes entre unos y otros. En muchos casos, la sociedad civil toma el rol de insistir en el cumplimiento de obligaciones legales del Estado, y trabaja para construir una cultura cívica en la que se sortee la apatía y desinterés ciudadano y se instale una participación ciudadana activa y conciente.

Solamente podremos proteger nuestro ambiente adecuadamente cuando comprendamos que cada actor deberá no sólo cumplir sus deberes, sino que también deberá hacerlo aprendiendo a tener en cuenta la importancia que juegan los otros sectores (estado, sociedad civil, empresa, ciudadanía) en la definición del modelo de desarrollo sustentable para el país, que provea a las necesidades actuales de sus pobladores sin comprometer aquellas de las generaciones futuras.

---

## ANEXO 1: Detalle de contenido de cada uno de los pedidos de informe enviados

---

**SAyDS (1):** Cantidad total de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados ante la Secretaría durante el transcurso del año 2010, cuántos fueron contestados; cantidad de pedidos de acceso a la información Pública Ambiental durante 2010 según peticionante

**SAyDS (2):** Que se provea el Informe Ambiental Anual sobre el estado del ambiente correspondiente al año 2010, prescripto al Poder Ejecutivo Nacional por la Ley General del Ambiente en su artículo 18, así como también el de los últimos siete años. Asimismo que se indique si el del año 2009 fue debidamente presentado ante el Congreso de la Nación.

**SAyDS (3):** I. Que facilite copia digital y/o impresa actualizada de la norma provincial que aprueba el OTBN de cada provincia que haya cumplimentado con el debido proceso de la Ley N° 26.331 y los correspondientes mapas oportunamente remitidos a su organismo. II. Informe sobre el procedimiento interno una vez recibida dicha normativa y mapas en lo relativo a su revisión, comentarios y/o pedidos de ajustes y/o aclaraciones y dictámenes de aprobación o rechazo según correspondiera, hacia las provincias. III. Facilite información disponible sobre la implementación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos creado por el artículo 30 de la Ley N° 26.331 detallando: monto anual total recibido desde que el Fondo entró en funcionamiento, montos enviados a qué provincias, proyectos aprobados, monto de cada proyecto, detalles de los proyectos (lugar de ejecución, nombre del responsable y fin de cada proyecto, conservación o uso).

**COFEMA:** I. Si actualmente se encuentra en funcionamiento y vigencia la Comisión Permanente de Participación de las Organizaciones de Sociedad Civil. II. En relación con la Ley 25.612: si se han definido los niveles de riesgo de los residuos (art.7); si se ha implementado el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (art. 57 inc. c); si se ha establecido un mecanismo de trabajo coordinado entre las jurisdicciones para el desarrollo de un convenio multilateral de transporte interjurisdiccional racional de residuos industriales. III. Qué acciones se han impulsado en el marco del programa nacional de medi-



das cuantificables de valorización de residuos de la Ley 25.916 y si dicho programa ha sido creado y se encuentra vigente. IV. Qué acciones se han tomado con respecto al monitoreo de la implementación de la Ley 26.331 por parte de las provincias (especialmente con respecto al Ordenamiento Territorial que dispone).

**GCBA (1): Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Agencia de Protección Ambiental.** Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados, cantidad de pedidos de acceso a la información Pública Ambiental durante 2010 según peticionante, solicitudes de acceso a la información ambiental propiamente dicha conforme a la ley 303.

**GCBA (2): Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Agencia de Protección Ambiental.** Conforme a la Ley 303 de la C.A.B.A., si se elaboró y publicó el Informe Anual Ambiental correspondiente al 2010. Del mismo modo, informe todos los años en que dicho informe fue elaborado. Asimismo, conforme a lo dispuesto por el art. 49, inc. f de la Ley 1.854 de la C.A.B.A., si se elaboró el informe anual respecto del año 2010 y si fue remitido a la Legislatura, como así también informe todos los años en que dicho informe fue elaborado.

**OPDS (1):** Cantidad total de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados durante el transcurso del año 2010, cuántos fueron contestados y cantidad según peticionante.

**OPDS (2):** I. Si se elaboró el Informe Anual sobre la gestión de residuos sólidos urbanos correspondiente al año 2010, así como de todos los años en el fue elaborado. II. Se informe cuántos municipios han presentado el Programa de Gestión Integral de resididos sólidos urbanos ante el OPDS, cuántos lo hicieron en término y cuántos no. III. Respecto de aquellos que aún no lo han hecho, se informe si el OPDS ha determinado y establecido el programa GIRSU y respecto de cuáles. Cuántos programas GIRSU han sido aprobados por el OPDS y la fecha en que han sido aprobados y si están cumpliendo con las etapas anuales de reducción de disposición final.

**ACUMAR (1):** Cantidad total de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados durante el transcurso del año 2010, cuántos fueron contestados y cantidad de pedidos de acceso a la información Pública Ambiental durante 2010 según peticionante.

**ACUMAR (2):** I. Informe si el Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos tiene resultados publicados y cuántos indicadores integran dicho sistema. II. Número de industrias radicadas en la Cuenca Matanza Riachuelo, cuántas fueron inspeccionadas, cuántas declaradas agentes contaminante y de estas últimas, cuántas han presentado el Programa de Reversión Industrial (PRI) y cuántos fueron aprobados y rechazados.

## ANEXO 2: Detalle de las respuestas dadas por cada organismo requerido

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
<b>1 Informe Ambiental Anual</b>				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)	Confección del Informe Ambiental Anual (art 18 LGA) y presentarlo al Congreso	Si confeccionó el informe ambiental anual	No respondió	En la página web no se encontró dicho Informe Ambiental Anual <sup>26</sup> .
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)	Publicación anual de un informe acerca del ambiente en la Ciudad (art 16, ley 303 CABA)	Si elaboró el Informe Anual del 2010, y también todos los años en los que fue realizado.	Que al hacerse a año vencido, al tiempo de la solicitud, se está elaborando y estará listo en abril del 2011, que lo realizó todo los años desde el 2006 y se puede ver en la página	En la página de la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad, se hallan los informes anuales 2006, 2007, 2008 y 2009 <sup>27</sup> . No obstante, no pudo encontrarse el del 2010.
<b>2 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos</b>				
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Impulsar y consensuar un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos (art 25, inciso ley 25.916)	Qué medidas realizó para concretar el programa, y si el programa se creó y se encuentra vigente.	Que a tales fines se llevó a cabo la Asamblea Ordinaria N° 64	En la página web del COFEMA pueden verse el acta y contenido de la asamblea, que versó sobre los RSU <sup>28</sup> .
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)	Realizar un informe anual de características de los materiales recolectados y de los residuos reutilizados, reciclados, valorizados y derivados a disposición final (art 49, inciso f, ley 1854 CABA)	Si se elaboró el informe anual del art. 49, inc f de la ley 1854 y se remitió a la Legislatura, como todos los años en que se hizo.	No respondió	Si bien la ley se sancionó en el año 2006, en la página web de dicho organismo se encontró como único informe el del 2008 <sup>29</sup> .

<sup>28</sup> Se buscó dentro de la página de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://www.ambiente.gov.ar/> como en la página del Congreso <http://www.congreso.gov.ar/> Para más detalle revisar la nota 27.

<sup>29</sup> En la página del APRA se hallaron los informes ambientales del 2006, 2007, 2008, 2009. [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente/apra/educ\\_com/informacion/informe\\_anual.php?menu\\_id=32279](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/apra/educ_com/informacion/informe_anual.php?menu_id=32279).

<sup>30</sup> En la página del COFEMA se encuentran copias de las actas de las asambleas ordinarias efectuadas: <http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/COFEMA%20SJ.pdf>

<sup>31</sup> Se buscó en la siguiente página web y no se hallaron los informes anteriores, ni los posteriores al 2008: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med\\_ambiente](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente)

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	Realizar un informe anual respecto de los materiales re c o l e c t a d o s , reutilizados, reciclados o derivados a disposición final (artículo 5, inciso 11 de la Ley nº 13.592) Control respecto de los Municipios que realizaron sus programas de GIRSU (art 6, Ley 13.592)	I. Si elaboró el Informe Anual del 2010 sobre la gestión de residuos sólidos urbanos, así como los años en que hizo. II. Cuántos municipios presentaron el Programa de GIRSU, cuántos lo hicieron en término y cuántos no. III. Respecto de los que no lo hicieron, informe si ha establecido el programa GIRSU y respecto de cuáles; Cuántos programas GIRSU fueron aprobados, fecha y si cumplen con las etapas anuales de reducción de disposición final.	Remitió informe respecto de las acciones llevadas a cabo en el año 2010. Se incluye bases de datos respecto de visitas y reuniones realizadas a municipios incluidos y no incluidos en la ley 9111. Así también remitió un listado con los números de expedientes correspondientes a los GIRSU de varios municipios.	En la página web no se halla información accesible respecto de las solicitudes efectuadas.

**3 Ley de Bosques Nativos**

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)	Brindar asistencia en la realización de los OTBN, analizando la consistencia de sus procesos (arts. 6 y 33). Mantener actualizada y uniformizada la información respecto de los BN (art 12) Administrar el Fondo Nacional para Conservación de los Bosques Nativos, determinando anualmente las sumas correspondientes a cada jurisdicción. (art. 32 y ss. Ley 26.331)	I. Que brinde copia de la norma provincial que aprueba el OTBN y los relativos mapas. II. Informe sobre el procedimiento interno una vez recibidos normativa/ mapas en lo relativo a su revisión, ajustes y/o dictámenes de aprobación o rechazo. III. Facilite información sobre la implementación del Fondo Nacional para la Conservación de BN, montos anuales, destino, proyectos.	I. Brinda links de las páginas de cada Provincia con OTBN, recomienda al ser competencia de ellas, y tener haber publicado el material en sus páginas, remitir el pedido a cada una o al COFEMA; II. Explica de forma detallada los mecanismos de revisión, aclarando que es complejo y que será actualizado; III. Explica el procedimiento para hacer efectivo el Fondo, cita los documentos guía, el trabajo con el COFEMA, y adjunta los montos del 2010 y 2011 y tipo de proyectos.	En la página web se encuentra información relativa a los mencionados al punto III <sup>30</sup> pero no se halló información relevante respecto de los puntos I y II.
---	--	--	---	---

<sup>30</sup> La información relativa a la asignación y ejecución del Fondo de Conservación puede verse en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10019>

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Insistir e impulsar que se conformen y concluyan los OTBN y observancia de quienes cuente con uno (Ley 26.331).	Qué acciones se han tomado con respecto a las mencionadas obligaciones.	Durante el 2010 se realizaron 4 Asambleas Ordinarias tratando la problemática de la ley 26.331 y 4 Extraordinarias, tres de ellas dedicadas casi exclusivamente a Bosques Nativos.	En la página oficial del COFEMA pueden verificarse las Asambleas tanto ordinarias como extraordinarias del organismo, así como también verificar de qué trataron <sup>31</sup> .
<b>4 Gestión de Residuos Sólidos Industriales</b>				
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Participar en la implementación de la ley proponiendo políticas para su implementación y coordinando las acciones de las autoridades de aplicación provinciales y la C.A.B.A. Formular e implementar un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.	1. Informe si se han definido los niveles de riesgo del art. 7; 2. Si se ha implementado el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; 3. Si se estableció un mecanismo de trabajo coordinado entre jurisdicciones para el desarrollo de un convenio multilateral de transporte interjurisdicc. racional de residuos industriales.	1. No se han podido definir los niveles de riesgo debido a la imposibilidad técnica de hacerlo. 2. No hubo respuesta. 3. Durante 2010 se ha comenzado a trabajar en la problemática habiéndose conformado una comisión <i>ad hoc</i> .	1. Debería encontrarse en la página oficial del COFEMA, entre sus resoluciones, pero no se encuentra allí. 2 y 3. No se encuentra en la página oficial del COFEMA.

<sup>31</sup> Las actas de las asambleas números 61,62, 63 y 65 que tratan sobre Bosques Nativos pueden verse en: <http://www.cofema.gob.ar/?idarticulo=178>; las extraordinarias pueden visitarse en: <http://www.cofema.gob.ar/?idarticulo=9290>