

Indicadores de gestión ambiental:

una de cal, varias de arena

Pía Marchegiani

Coordinadora del Área de Participación de FARN

Eduardo Abascal

Asistente del Área de Participación y Política Ambiental de FARN

Resumen Ejecutivo

Por tercer año consecutivo, FARN analizó los avances y retrocesos en el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de cinco autoridades con competencia en la materia, mediante un sistema de indicadores especialmente diseñado. Esta tarea fue llevada a cabo a través del uso de pedidos de Acceso a la Información Pública Ambiental, con el fin de determinar:

- 1) el grado de cumplimiento de la legislación en materia de acceso a la información pública ambiental*
- 2) el nivel de observancia de otras normas y obligaciones ambientales*

En esta edición, se pudo verificar un retroceso en aspectos de cumplimiento de acceso a la información; y un cumplimiento desparejo en relación a otras normas ambientales, que importan avances y estancamientos en relación con los mismos. Entre los avances se puede destacar la confección del Primer Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente (2012) efectuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a diez años de sancionada la Ley N° 25675 que así lo ordenaba. Entre los pendientes podemos señalar temas que hacen a la gestión de los residuos en el área metropolitana y las dificultades de implementación y control en materia de bosques y glaciares, que con el correr del tiempo se empiezan a concebir como serios estancamientos.

I. A modo de introducción: ¿Para qué medimos?

Como desde hace ya tres ediciones, el Informe Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) vuelve a elaborar un sistema de indicadores diseñado con el propósito de generar herramientas que permitan medir el nivel de cumplimiento de la normativa ambiental vigente. La actualización contiene información vinculada a tres periodos (2010, 2011, 2012).

En la reforma constitucional de 1994 Argentina le otorgó reconocimiento al derecho a un ambiente sano, y ulteriormente, a través de la sanción de distintas leyes garantizó la defensa de aspectos que hacen a este derecho. Los avances en la implementación resultan, sin embargo, aún deficitarios.

Por ello, este sistema brinda una herramienta de medición que permite evaluar algunos aspectos vinculados con la gestión estatal del ambiente y el control ciudadano de los actos de gobierno vinculados al mismo, aspectos que no cuentan con suficientes mecanismos de control que permitan evaluar su funcionamiento.

El sistema creado se propone evaluar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, y la observancia de otra normativa ambiental y utiliza como principal fuente de verificación a los pedidos de acceso a la información que surgen de la Ley N° 25831.

II. ¿Qué medimos?

1. El acceso a la información pública ambiental

La Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (LAIPA) (Ley N° 25831¹) regula de manera específica, a nivel nacional, el derecho de acceder a la información pública ambiental. El mismo es definido como 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"*².

¹ Boletín oficial: 6/1/2004

² Nápoli, A, Vezzulla J.M. y Perpiñal D. (2006) *"Acceso a la información y Participación Pública*

Este derecho resulta fundamental para la participación ciudadana y el ejercicio de otros derechos, ya que quien esté desinformado o deficientemente informado difícilmente podrá participar en igualdad de condiciones en los procesos de toma de decisiones u obtener elementos de importancia para defender adecuadamente sus derechos o acceder a la justicia.

El necesario vínculo entre derecho de acceso a la información pública ambiental, participación ciudadana en la gestión del ambiente y acceso a la justicia, fue establecido en el texto del Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en el año 1992 en Río de Janeiro, principal antecedente de la normativa nacional que hoy busca la concreción en un instrumento internacional en la región³.

A su vez, cabe señalar que a nivel general, el derecho de acceso a la información pública, no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Nacional. Son los Tratados Internacionales de Derechos Humanos⁴ mencionados en el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵, los que incorporan e insisten en su ejercicio.

En cambio, en materia ambiental tanto la citada LAIPA (de modo específico) como la Ley General del Ambiente –Ley N° 25675⁶– (de modo general) son las dos leyes de presupuestos mínimos⁷ que regulan la materia y que deben ser cumplidas en todo el territorio nacional.

en materia Ambiental; Actualidad del Principio 10 en la Argentina". Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires. Link: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/_2007_acceso_a_la_informacion_publica/1

³ Para más información sobre el proceso regional en relación al Principio 10 ver comunicado de FARN disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/15409>

⁴ Entre ellos, 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).

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación. "*Asociación Derechos Civiles c/ EN –PAMI* (Decreto 1172/03 s/amparo Ley N° 16.986) Sentencia del 4 de diciembre de 2012 (A.917 XLVI).

⁶ Boletín Oficial: 28/11/2002

⁷ Los presupuestos mínimos constituyen un mínimo legal y uniforme para todo el territorio nacional que es fijado por la Nación. Las provincias podrán establecer normas por encima de este mínimo, pero no por debajo de esta estándar de protección básico. La definición se encuentra en el artículo 6 de la Ley General del Ambiente: "*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 las 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.*"

Para determinar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental se tuvieron en cuenta los principales aspectos que hacen a la naturaleza del derecho al acceso a la información; aquellos aspectos que de no cumplirse llevan a que el mismo pueda verse desvirtuado. Entre estos aspectos se contemplan su universalidad, como atributo de toda persona, física o jurídica, y su gratuidad. Como contracara, le corresponde a este derecho una correlativa obligación del Estado: brindar la información solicitada en tiempo (plazo) y forma (todo lo que se requiere). Existen excepciones al derecho de acceder a la información pública ambiental y para hacer uso de ellas, el organismo debe necesariamente fundamentar su necesidad.

2. Otra normativa ambiental

En simultáneo, este trabajo busca también determinar cuál es el grado de cumplimiento que tienen otras normas que estimamos resultan primordiales para el desarrollo de la política ambiental, y cuya implementación se evalúa a lo largo del tiempo. Para seleccionar estas obligaciones, denominadas en el presente trabajo como “temas”, se tuvieron en cuenta dos aspectos de especial importancia

- ▶ Las obligaciones que permiten obtener un cabal conocimiento de la situación ambiental al apuntar a la sistematización de información ambiental de un modo significativo.
- ▶ Que configuren un hito en términos de participación ciudadana, siendo receptadas por el poder público como obligación legal.

Siguiendo este criterio, los temas y normas seleccionados fueron:

- ▶ Informe Ambiental
- ▶ Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Bosques Nativos
- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Industriales

- ▶ Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial
- ▶ Control de Contaminación de Origen Industrial (Cuenca Matanza Riachuelo)
- ▶ Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos (Causa “Mendoza-Riachuelo”)

La metodología utilizada para medir estos aspectos de cumplimiento es explicada en detalle en el punto III de este trabajo. La utilización de pedidos de acceso a la información⁸ como principal fuente de verificación responde a su gratuidad y la sencillez de su producción.

III. ¿Cómo medimos? Sistema de indicadores mediante pedidos de informes

Diseñamos un sistema de indicadores como método conciso y lógico de presentar información sobre un fenómeno complejo⁹. Al ser definidos como *“factor o variable cuantitativa o cualitativa que ofrece un medio sencillo y confiable para medir el logro, para reflejar cambios relacionados a una intervención o que ayuda asesorar el desempeño de un actor del desarrollo”*¹⁰, los indicadores resultan una herramienta objetiva de evaluación y gestión, útiles para fortalecer programas y/o actividades en sus distintas etapas (elaboración, ejecución o evaluación).

Este sistema contempla un indicador específico para cada uno de los dos objetivos planteados.

⁸ Los pedidos de acceso a la información son solicitudes dirigidas por parte de un ciudadano a una autoridad pública ambiental en la que el ciudadano requiere información relativa al ambiente. La única formalidad requerida es que la persona se identifique a sí misma y al objeto de su pretensión.

⁹ INECE (2005). *“Making Law Work, (Volumes I and II) – Environmental Compliance & Sustainable Development”*. Editado por Zaelke D., Kaniaru D., y Kružiková E., capítulo 11 ‘Indicators for Measuring Compliance’, INECE, *International Law Publishers*, versión online en: http://www.inece.org/mlw/Chapter11_IndicatorsForMeasuringCompliance.pdf

¹⁰ OECD-DAC (2002). *“Glosario de Términos Clave en la Evaluación y la Gestión Basada en Resultados”*. OECD-DAC Evaluation Network, 25.

1. Indicador sobre cumplimiento de la normativa de acceso a la información pública ambiental

Basados en la iniciativa *Global Integrity*¹¹, diseñamos un sistema que permite graduar el cumplimiento según distintos matices. Esto responde mejor a la necesidad de evaluar no ya si se cumple o no con la ley, **sino cómo se cumple**.

En ese sentido, se estableció una escala del 0 al 8, representando el 0 el menor grado de cumplimiento y el 8 el máximo. Para obtener cada punto en la escala, se debe avanzar en determinar la presencia de algunos criterios claves, puntos que son adicionados para en su totalidad, establecer el mejor grado de cumplimiento.

Cada pedido fue confeccionado en dos oportunidades, uno a nombre de FARN y el otro a nombre de un ciudadano que cooperó con el proyecto, para establecer si existe variación en la respuesta de acuerdo al peticionante. Por consiguiente, para obtener el mayor puntaje deberá realizarse el análisis por cada requirente. Esto significa evaluar si la respuesta es completa, en tiempo e implica un costo razonable en el pedido de FARN y del ciudadano que colaboró.

criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25831)	Puntaje
Respuesta del organismo	Si el organismo contestó o no	Toda persona física o jurídica, sin acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o patrocinio letrado tendrá derecho de acceso a la información ambiental (Art. 3)	Responde si: (1); Responde no: (0)

¹¹ Esta iniciativa distingue entre indicadores “*de jure*” y “*de facto*”. Los indicadores “*de jure*” son utilizados para determinar si existe en una jurisdicción particular existe una ley o reglamento. Los *de facto*, se refieren a aspectos relacionados con la implementación, la efectividad, el cumplimiento y el acceso ciudadano. Éstos permiten el uso de una mayor cantidad de matices que los *de jure* que responden a matrices binarias.

criterio	Determina	Justificación Legal (Ley N° 25831)	Puntaje
Respuesta completa	Si el organismo respondió a todo lo que se le pregunta ¹² ; a la vez evalúa la razonabilidad del uso de excepciones a brindar información	El organismo requerido puede hacer uso de las excepciones como causal de denegación de la información solicitada. Las mismas deben encuadrar en las previsiones del Artículo 7 y estar debidamente fundadas.	Respuesta completa (1), respuesta incompleta (0): Si la respuesta es incompleta: se analiza si utilizó una excepción y si la misma resulta razonable (1) o no (0)
Respuesta en plazo	Si el organismo contesta en plazo	El Estado tiene el deber de responder en 30 días hábiles (Art. 8). Si no se cumple, se habilita la vía judicial	Responde en plazo si: (1); Responde en plazo no: (0) (fuera del plazo)
Costo razonable	Si el costo impuesto es razonable o no; razonable será el de fotocopias simples o copias en soporte digital	El ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos podrá implicar un menoscabo en el ejercicio de este derecho (Art. 3)	Costo razonable si: (1); costo no razonable: (0)

Cada pedido que se presenta a un organismo se relaciona con un tema en particular. Cuando los organismos reciben más de una solicitud, se extrae el promedio de todas las solicitudes presentadas para así evaluar el desempeño general del mismo frente a los pedidos referidos.

De ese modo, se concreta el mayor grado de cumplimiento que propone este indicador, al verificarse todos los criterios que hacen a la naturaleza del derecho de acceso a la información.

2. Indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental

¹² Como fue establecido en anteriores ediciones, las respuestas que manifiesten que se está trabajando en el tema serán consideradas completas para este indicador que se aboca a cuestiones de forma; el criterio será distinto al ser leído el mismo resultado para el indicador 2 que estudia los temas de fondo.

Luego de haberse identificado los ejes temáticos a relevar (*ver Punto II.2*) se individualizaron obligaciones específicas que resultan de fácil verificación, al cotejar otras fuentes de información de acceso gratuito (por ejemplo, sitios web).

Este segundo indicador busca que la evaluación que se realiza del cumplimiento de la obligación estatal, no dependa exclusivamente de lo que el propio organismo admite realizar. De esta forma, al entrecruzar la respuesta brindada por el organismo con otros datos, se evalúa si lo que el organismo manifiesta cumplimentar es lo que efectivamente está realizando.

Los detalles de cada una de las obligaciones que fueron seleccionadas para formar parte de este ejercicio pueden verse en el anexo de este artículo. A la vez, en las primeras ediciones de este sistema de indicadores se encuentran también mayores detalles relativos a la importancia de la selección de cada una de las obligaciones, que en esta edición pueden verse resumidamente en el análisis de resultados (*ver punto IV*).

Este segundo indicador clasifica en tres los distintos niveles de observancia alcanzados por cada organismo respecto de cada temática.

De ese modo, y luego de algunos ajustes en la metodología¹³, las categorías de cumplimiento son las siguientes:

- ▶ **Categoría gris claro** (alto cumplimiento): agrupa organismos que contestaron la solicitud y cuyo cumplimiento pudo ser verificado por otra fuente;
- ▶ **Categoría negro** (bajo cumplimiento): corresponde a organismos que no contestaron y no cumplen o no puede ser verificado el cumplimiento¹⁴;
- ▶ **Categoría gris** (cumplimiento intermedio): abarca distintas situaciones: 1) organismos que si bien cumplen (y esto es verificable), no contestan; 2) o bien contestan pero no cumplen o

¹³ Para ver los cambios y ajustes metodológicos ver versiones anteriores de este ejercicio, especialmente artículo citado en Informe Ambiental Anual 2013. Link: www.farn.org.ar/informe2013.pdf

¹⁴ Esto así porque se tiene en cuenta que las obligaciones estatales deben publicitarse activamente conforme el principio republicano de gobierno. Se presupone que si un organismo no lo publica es porque no lo hizo. Esta presuposición es una limitante que puede mostrar un porcentaje de error y que podrá ser revisada en un futuro.

3) contestan diciendo que cumplen pero no es verificable ese cumplimiento.

Para brindar mayor precisión respecto del tipo de cumplimiento, más allá del grado (alto, medio y bajo), se incorpora un elemento cuya inspiración proviene de los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IACNA), desarrollados por INECE¹⁵.

Estos indicadores están siendo utilizados por FARN desde hace más de una década. Distinto tipo de indicadores evalúan el desarrollo y efecto de las actividades que se efectúan:

- 1) indicadores de entrada de recursos que sirvan de base a la autoridad para cumplir sus funciones (staff, capacitación, presupuesto);
- 2) indicadores de salida, son los productos obtenidos a través de esas actividades;
- 3) indicadores de resultados, que abarca los inmediatos o intermedios (efectos provocados a corto y mediano plazo por los indicadores de salida);
- 4) los de resultado final (calidad del ambiente).

En ese sentido, esta división se utilizará solamente para los casos de las categorías gris y gris claro (cumplimiento alto y medio respectivamente) porque para los casos de bajo cumplimiento difícilmente pueda determinarse de qué tipo de actividades se trata.

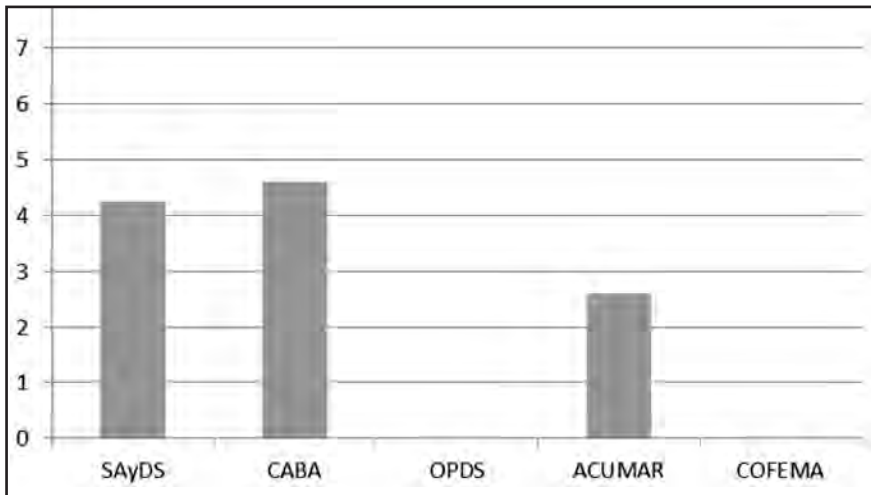
¹⁵ Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de Normas Ambientales (INECE). Ver documento de trabajo INECE-OECD (22 October, 2003) "*Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring what matters*". Paris, Francia. Preparado por el Grupo de expertos en IACNA de INECE. Link:<http://inece.org/IndBackPaper.pdf>. Esta lógica analítica fue tomada en cuenta en FARN en los primeros análisis sobre indicadores que pueden consultarse en Di Paola, M.E. (2006). "*Indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en la República Argentina*". FARN. Buenos Aires. Disponible en http://issuu.com/fundacion.farn/docs/2006_indicadores_de_aplicacion_y_cumplimiento_de/1 y Di Paola, M.E., Esaín, J. y Duverges, D. (2006). "*Indicadores sobre Justicia y Ambiente: actualidad del Principio 10 en la Argentina*". FARN. Buenos Aires. Disponible en: http://issuu.com/fundacion.farn/docs/2006_indicadores_sobre_justicia_y_ambiente/1

IV. ¿Qué resultados encontramos?

1. Indicador sobre cumplimiento de la normativa de Acceso a la Información Pública Ambiental

Los resultados de esta edición muestran en el gráfico 1 que tanto el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), en ese orden, han demostrado la mejor capacidad de respuesta, en tanto la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) se ubicó en tercer lugar, con un nivel de observancia bajo. A la vez, tanto el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) no han brindado respuesta alguna a los pedidos realizados.

Gráfico 1: Indicador de acceso a la información pública ambiental 2012



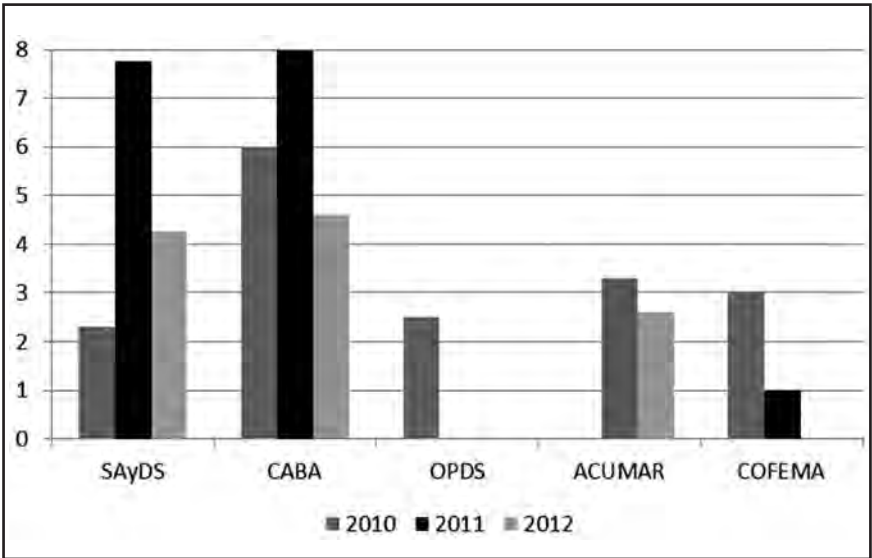
Asimismo, en el gráfico 2 se observa la evolución de los tres ejercicios, en donde se destaca que tanto el GCBA como la SAyDS, recibieron elevados puntajes. De igual forma, también puede observarse que ambos organismos tampoco obtuvieron el puntaje cero en ninguna ocasión.

Por otra parte, los otros tres organismos (OPDS, ACUMAR y COFEMA) en alguna de las ediciones no brindaron respuesta a ninguno de los pedidos

dirigidos. Sin embargo, cuando se busca analizar tendencias, surge que mientras la ACUMAR no contestó los pedidos de informe en la primera edición, pero si lo hizo en las dos últimas. Situación opuesta sucede con el COFEMA, quien contestó las primeras dos veces pero no en la última.

Llama particularmente la atención el caso del OPDS, habida cuenta que si bien brindó información en la primera edición, no volvió a hacerlo de allí en adelante.

Gráfico 2: Evolución del indicador (2010-2012)



Por otra parte, el factor temporal sigue siendo relevante ya que los organismos que contestan, muchas veces lo hacen fuera del plazo. Además, no se detectó el uso de excepciones.

Un último elemento a tener en cuenta, es que volvió a aumentar la brecha entre pedidos contestados a FARN y a particulares. Mientras en versiones anteriores la brecha de respuesta en favor de FARN se había reducido de un 50% a un 19%, en esta edición notamos que la misma volvió a aumentar, y se sitúa en un 62,5%.

2. Indicador sobre cumplimiento de otra normativa ambiental

En esta sección se analizan el cumplimiento de normativa ambiental cuya caracterización en niveles de cumplimiento, así como también los cambios sufridos en el último período analizado, pueden verse a continuación.

INDICADORES DE APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL				
	INDICADORES DE ENTRADA	INDICADORES DE SALIDA	INDICADORES DE RESULTADO INMEDIATO E INTERMEDIO	INDICADORES DE RESULTADO FINAL (AMBIENTAL)
RESIDUOS INDUSTRIALES (COFEMA)	RSU (COFEMA)	CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL (ACUMAR)	INFORMES AMBIENTAL (GCBA)	
RSU ¹⁶ (OPDS)	RSU (GCBA)	BOSQUES NATIVOS (SAyDS)	MEDICIÓN OBJETIVOS (ACUMAR)	
INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2011)	BOSQUES NATIVOS (COFEMA)	INFORME AMBIENTAL (SAyDS 2012)		
	GLACIARES (SAyDS)			
	→			
CUMPLIMIENTO BAJO	CUMPLIMIENTO MEDIO			CUMPLIMIENTO ALTO

► *Informe Ambiental Anual:*

El informe Ambiental Anual es una de las principales herramientas de gestión de la política ambiental. En él se ve reflejada la situación ambiental

¹⁶ Residuos Sólidos Urbanos.

del país, la cual expresa el estado de la sustentabilidad ambiental a través de sus dimensiones sociales, ecológicas, culturales y económicas. La información que proporciona este documento es fundamental para la confección e implementación de políticas públicas adecuadas. Tanto a nivel nacional como en ámbito local del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), la normativa vigente impone el deber de confeccionar dicho informe. Así, a **nivel nacional** la Ley N° 25675 de Presupuestos Mínimos de Política Ambiental Nacional (Ley General del Ambiente - LGA), en su artículo 18, obliga a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a realizar dicho informe cada año y presentarlo ante el Congreso Nacional. En el **caso local**, siguiendo la línea impuesta por la LGA, la Ley 303 sobre Información Pública Ambiental de la Ciudad en su artículo 16 establece la obligación de efectuar un informe anual sobre la situación ambiental de la Ciudad¹⁷.

En ese sentido, el documento titulado “Informe sobre el Estado del Ambiente 2012”, de más de trescientas hojas, reúne importantes datos sobre la situación de nuestros recursos naturales. Sin embargo, el valor del Informe radica no solo en la información que muestra sino en aquella que omite. En tal sentido, se encontró poca información respecto de temas que resultan de fundamental importancia para la protección del ambiente tales como minería, energía e industria, así como escasa elaboración respecto de los impactos de las actividades antrópicas en la salud y calidad de vida del hombre, o las relaciones entre dimensiones ecológicas, económicas, sociales y culturales del ambiente¹⁸.

Por su parte, el GCBA viene elaborando su informe ambiental desde el año 2006. Si bien en la última requisitoria manifestó que la edición 2012 había sido confeccionada y se encontraba en etapa de revisión y no ha sido posible acceder al documento.

En esta ocasión, y teniendo en cuenta que la Ciudad cumple con la obligación legal impuesta¹⁹, se requirieron preguntas puntuales respecto del

¹⁷ Esta edición fue la primera vez que la SAyDS confeccionó el Informe sobre el estado del Ambiente desde que existe tal obligación (2002), aunque ya hacía cuatro años que FARN venía requiriendo el mismo, recibiendo como respuesta que se estaba elaborando.

¹⁸ Para más información ver comunicado de FARN de fecha 18 de septiembre de 2013. Link: <http://www.farn.org.ar/archives/15477>

¹⁹ Recordemos que lo que se busca con este segundo indicador es determinar cómo del cumplimiento de este resultado mediato se avanza a una mejora de la calidad de vida de las personas y ambiente.

estado del aire²⁰ y del monitoreo de la contaminación sonora²¹, para determinar con el paso del tiempo cómo se modifican estos aspectos. Respecto del tipo de cumplimiento, situamos al GCBA en los de resultado intermedio, ya que notamos la internalización de la obligación de informar pero todavía no hemos podido determinar si las acciones efectuadas contribuyen a una mejora en el ambiente. Por su parte, el cumplimiento de la SAyDS fue colocado en los indicadores de salida, ya que aún no podemos evaluar si al efectuarlo periódicamente producirá efectos en el corto o mediano plazo (resultado intermedio).

► *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*

La gestión de residuos es uno de los mayores desafíos para sociedades de consumo como la nuestra, generadora de una excesiva cantidad de RSU. También es una problemática que deja al descubierto las falencias de la implementación de políticas públicas integrales y de forma coordinada entre distintos organismos y niveles de gobierno.

Para lograr una gestión racional del manejo de los residuos domiciliarios se sancionó la Ley N° 25916²² que establece los presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos domiciliarios, determinando los lineamientos generales, definiciones y categorías, y autoridades competentes, entre otros.

Dicha norma instituye al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como organismo permanente para la concentración y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros.

²⁰ En el caso de la calidad de aire se buscó conocer los valores verificados anualmente de CO, NO₂, O₃ y material particulado PM₁₀, desde el año 2009 de las Estaciones Palermo, Centenario, La Boca y Córdoba. La Ciudad de Buenos Aires hizo saber que la estación de Palermo fue desactivada en el año 2010 sin explicar el motivo, y luego se refirió a los niveles y valores de CO, NO₂ y O₃ que registran las tres estaciones restantes, indicando que se encuentran por debajo del nivel permitido para estos contaminantes.

²¹ En el caso de la contaminación sonora las preguntas se dirigieron a los datos recogidos en las estaciones de Monitoreo Inteligente (TMI) en los años 2011 y 2012. Al igual que en el caso de la contaminación aérea, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires explicó que el 86% de las estaciones supera el valor diurno de 70 dB y el 70% de los casos supera los 70 dB en los valores nocturnos. Agrega que con excepción de las estaciones de Nueva Pompeya, Parque Avellaneda y Villa Urquiza los valores de 70 dB para el día y 60 dB para la noche son superados por el 45% de las medidas semanales y en algunos casos para el 100% de los valores diurnos. A pesar de toda esta información no hace referencia a la comparación con el año anterior.

²² Boletín Oficial 07/09/2004.

En tal sentido, a nivel local la *Ciudad de Buenos Aires* sancionó en el año 2005 la Ley N° 1854 (conocida como Ley de Basura Cero) que estableció pautas, principios, obligaciones y responsabilidades respecto de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en su jurisdicción. Además, la ley impone al Gobierno de la Ciudad la obligación de realizar un informe anual que describa tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados, así como también la cantidad y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final (Art. 49, inciso f).

Del mismo modo, la *Provincia de Buenos Aires*, en el año 2006 sancionó una ley similar para dar cumplimiento a la ley de presupuestos mínimos. La Ley N° 13592 fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos. En igual sentido que la Ciudad, el legislador provincial impuso al OPDS en su artículo 5 inciso 11 la manda de confeccionar 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. De forma complementaria, el artículo 6 de dicha Ley Provincial establece que todos los municipios de la provincia deberán presentar a la autoridad un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el lapso de seis meses. En el mismo, se prevé que la autoridad provincial determine el programa que corresponde aplicar a los municipios que no cumplen con la presentación de dicho programa. Por este motivo, requerimos a la autoridad provincial, el OPDS, nos informe cuántos municipios cumplen con la normativa señalada anteriormente.

Es importante mencionar que el conjunto de obligaciones mencionadas, puestas en cabeza de distintos organismos de distintos niveles de gobierno, demuestra escasos avances.

No solo no se ha obtenido respuesta a los pedidos de informes realizados al COFEMA, el GCBA y el OPDS sino que tampoco se encuentra información publicada en sus sitios web respecto de la obligación de confeccionar los informes anuales. Solamente se logró hallar el acta de una asamblea del COFEMA sobre dicho tema.

De ese modo, el conjunto de obligaciones que componen esta temática se sitúa en los grados más bajos de cumplimiento, mostrando que continúa siendo uno de los mayores desafíos de gestión pública. Mientras que colocamos al OPDS en el cumplimiento bajo, notamos que el gobierno de la CABA y el COFEMA se encuentran en la etapa de indicadores de entra-

da (celebración de reuniones, reactivación de la Comisión Basura Cero), intentando dotar de insumos a la política pública para que la misma pueda traducirse en planes y programas con plazos estipulados.

Con relación a la efectiva aplicación de la Ley Basura Cero, se valora positivamente la reactivación de la comisión asesora para el seguimiento en la implementación de la norma de la Ciudad²³ y en tal sentido, la profundización en el debate por los diferentes actores, de los distintos temas que involucran la puesta en marcha de una gestión integral de residuos. Asimismo, se destaca la firma de los contratos con las cooperativas de recuperadores urbanos y los proyectos de las diferentes plantas de recuperación de materiales y consecuente disminución en la cantidad de residuos que van a disposición final. Sin embargo, restan aún realizar múltiples medidas que permitan cumplir el mandato legal y alcanzar su objetivo principal y que hace al efectivo cambio de paradigma con relación al manejo de los residuos²⁴.

► *Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de Bosques Nativos*

La Ley 26331 (Ley de Bosques) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Asimismo pone en marcha un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos. Esta normativa dispone como autoridad de aplicación nacional a la SAyDS, que brindará asistencia técnica, económica y financiera a cada jurisdicción que así lo solicite para la realización de su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Entre sus funciones, deberá ejecutar el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, en el que se

²³ FARN ha impulsado activamente la reactivación de dicha comisión. Para más información ver el documento "Análisis y Recomendaciones para el Cumplimiento de la Ley 1854 (Basura Cero). Elaborado por la Comisión de Seguimiento de la Ley 1854", presentado en diciembre de 2013 por FARN, Greenpeace, Los Verdes, Avina, Fundación Ciudad, Fundación Garrahan, Fundación Vida y Esperanza, GestionArg, Fundación Espacios Verdes y Fundación Cambio Democrático.

²⁴ Para más detalles respecto de la situación de la Ley Basura Cero, ver Duverges, D. (2014). "La implementación de la Ley Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones que integran la Comisión de Asesoramiento Técnico" que forma parte de la presente publicación.

deberá mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación (Art. 12, inciso e).

Respecto de la obligación de mantener la información actualizada sobre la superficies de bosques nativos, se interrogó a la SAYDS respecto de la forma en que se establecería la coherencia para la categorización y como preveía la mejora de las deficiencias de los OTBN. La SAYDS en su respuesta manifestó que se lograría a través de análisis técnicos que mejorarían las deficiencias que presentan los OTBN, y que esas observaciones luego serían subsanadas en las respectivas actualizaciones.

Respecto de la asistencia técnica específicamente brindada, la SAYDS hizo saber que ofreció información técnica específica y talleres al personal de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos para trabajar en sus procesos de OTBN.

Del mismo modo, en los artículos 32, 34 y 36, se establece que estará a su cargo junto a las autoridades locales, la administración del Fondo Nacional para Conservación de los Bosques Nativos, debiendo determinar las sumas a pagar anualmente a cada jurisdicción que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su OTBN,²⁵ y constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y sus categorías. A su vez, la Secretaría informa que en el año 2011 ha hecho aportes monetarios de carácter excepcional a las provincias de Buenos Aires y entre Ríos, de los cuales también deben rendir cuentas, para que impulsen la elaboración del ordenamiento mencionado.

Por otro lado, la Ley de Bosques establece que el COFEMA 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 dieron cumplimiento con el mandato legal, y además debe trabajar en el control de su observancia. Si bien este organismo no ha contestado a ninguno de los pedidos de información que le fueron cursados, pudo constatar a través de su sitio web que ha adoptado medidas respecto de provincias cuyo OTBN ha sido realizado, pero el mismo ha sido cuestionado. En ese sentido, el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes

²⁵ El artículo 35 de la Ley N° 26331 establece el criterio de aplicación de los fondos en concepto de: a) compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación; b) a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a: 1. Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos; 2. La implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN²⁶. Si bien dicha decisión poseía como fecha límite el 1º de julio de 2013, no se encontró más información al respecto luego de finalizado el plazo.

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

La Ley N° 25612 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, quedando excluidos de su régimen, y sujetos a sus normativas específicas, algunos tipos de residuos como los domiciliarios.

Dicha norma impone varias obligaciones para la autoridad de aplicación a nivel nacional, en el ámbito del COFEMA, entre las que se destacan entender en la determinación de políticas sobre residuos industriales y de actividades de servicio, coordinadamente con las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias. Además, en dicha responsabilidad se incluye la definición de los niveles de riesgo que poseen los residuos industriales (Arts. 2 y 7), como así también la formulación e implementación en su ámbito del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividad de Servicios, con la inclusión de los parámetros de reducción de los residuos en la etapa de generación, y los plazos de cumplimiento (Art. 57, inc c).

Estas obligaciones son clave para una adecuada gestión de este tipo de residuos, muchas veces arrojados al ambiente sin el tratamiento adecuado. A la vez, requiere una coordinada gestión entre distintas jurisdicciones.

En razón de ello, se requirió al COFEMA información respecto de dichas obligaciones, también incluidas en ediciones anteriores, pero en esta ocasión no se recibieron respuestas y no se pudo constatar avance alguno mediante el sitio web. Por ejemplo, habiendo sido informado en el ejercicio anterior que se había establecido una comisión *ad hoc* para tratar el convenio multilateral entre jurisdicciones, se volvió a requerir sobre los resultados en dicho sentido, no habiendo obtenido datos ni verificado constancias de reuniones que versaran sobre dicho asunto en el sitio web del organismo. Respecto de los niveles de riesgo, nos consta solamente

²⁶ Resolución 244/2013 del COFEMA. Artículo 2º: "establecer que la reserva de fondos que por la presente resolución se dispone, se efectúe hasta tanto se produzca la acreditación de los OTBN de las provincias de Córdoba y Corrientes, la cual deberá producirse antes del 1º de julio de 2013."

que el organismo aludió razones técnicas hace más de un año pero optó por no brindar explicaciones en esta edición.

A su vez, y teniendo en cuenta la escasa respuesta y avance en estas obligaciones, en esta edición se optó por solicitar información general respecto del avance de la ley, especialmente requiriendo las últimas resoluciones y/o recomendaciones sobre el tema, no habiendo obtenido tampoco respuesta a esta solicitud. Por dichos motivos, el cumplimiento de este conjunto de obligaciones es bajo.

► *Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial*

En la edición pasada se incluyó también esta norma en el ejercicio. La Ley N° 26639 establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos. Para la defensa de este tipo de ecosistemas es fundamental la individualización de los glaciares y geofor- mas periglaciares de nuestro territorio nacional a través de la confección del Inventario Nacional de Glaciares, a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Esta ley establece como autoridad de aplicación a la SAyDS y le impone la obligación de determinar las zonas prioritarias por donde deberá comenzar el IANIGLA la confección del Inventario.

En este sentido, para el ejercicio anterior, la SAyDS nos hizo saber que no contaba con información sobre las zonas prioritarias y que en razón de ello, se lo requirió a las autoridades provinciales, por entender que le corresponde a ellas la obligación de brindar la información solicitada.

Para el ejercicio de este año se volvió a insistir en que el organismo brindara información sobre la determinación de zonas prioritarias y complementariamente, sobre los resultados obtenidos de los pedidos hechos a la SAyDS en la edición anterior. Además se solicitó información sobre las auditorías ambientales, que prevé el artículo 15 de la Ley 26639, respecto de las actividades del artículo 6²⁷ en ejecución al momento de la sanción de la Ley de Glaciares.

²⁷ Artículo 6, Ley N° 26639. "*Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes:*

En esta ocasión, la SAyDS contestó que es competencia exclusiva de las jurisdicciones locales determinar dichas zonas, no obstante lo cual brindó información respecto de los requerimientos realizados el año anterior. Hizo saber que la pprovincia de Tierra del Fuego refirió no poseer glaciares afectados por las actividades mencionadas en el artículo 6 de la ley. Además agregó que la provincia de San Juan, con fecha 10 de enero de 2013, dio inicio a las auditorías ambientales de seis proyectos a través de la Unidad Especial de Auditoría Ambiental de la Provincia²⁸.

Respecto de los avances del inventario, el IANIGLA se presentó ante la Comisión de Ambiente del Senado y dejó en evidencia que a tres años de la sanción de la Ley no se ha realizado el Inventario Nacional de Glaciares en las provincias con mayor actividad minera del país.²⁹ En ese sentido, la clasificación de este indicador corresponde a los de entrada, ya que se cuenta con presupuesto asignado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), para la capacitación de los técnicos y profesionales que deberán llevar a cabo dicho relevamiento. Ello así, más

allá de que el presupuesto asignado al mismo resulte insuficiente, y el mismo no haya comenzado por las áreas prioritarias que poseen actividades de las prohibidas según el artículo 6.

a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.”

²⁸ Dichas auditorías han determinado que “las mineras no afectan glaciares”. Estas conclusiones, así como también el proceso mismo de las auditorías y la metodología utilizada, genera serias dudas no solo en relación a los resultados a los que se arriba sino en aspectos de transparencia e imparcialidad. Dichas circunstancias han sido denunciadas por organizaciones ambientalistas. Para más información ver comunicado FARN del 30/1/2013 “Organizaciones denuncian faltan de transparencias en la auditoría realizada en Pascua Lama y Veladero”, disponible en: <http://www.farn.org.ar/archives/14556>

²⁹ Más información en: <http://www.farn.org.ar/archives/15218>

► *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 ordenó a la 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 treinta días hábiles;
- 2) la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de una resolución correspondiente.

En este sentido, se le requirió información a la ACUMAR respecto de los establecimientos declarados como agentes contaminantes, la cantidad de establecimientos declarados reconvertidos por el organismo y la cantidad que se encuentran realizando su plan de reconversión industrial. Además, se le solicitó que informara sobre las medidas de control que efectúa para que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconversión industrial aprobado y para que aquellos que fueron reconvertidos por el organismo no sean declarados agentes contaminantes nuevamente.

La ACUMAR refirió a la información contenida en su página web³⁰ en la que hace mención a las empresas declaradas agentes contaminantes, aquellas que fueron clausuradas, las reconvertidas y las que poseen plan de reconversión industrial. No aportó información sobre las medidas de control para asegurar que las empresas recuperadas no sean nuevamente declaradas contaminantes.

En ese sentido, y de acuerdo a la clasificación de este indicador, le corresponde la categoría de indicadores de salida, habida cuenta que las actividades generan un producto de cuya verificación, no puede evidenciarse aún la concreción de resultados de corto o mediano plazo, al no poderse constatar las medidas que el propio organismo realiza para que las decisiones efectuadas sean mantenidas en el tiempo.

³⁰ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/lineas-de-accion/categoria/103/control-industrial>

► *Sistema de Medición de Cumplimientos de Objetivos*

En el mismo fallo del 8 de julio de 2008 la CSJN ordenó a la ACUMAR, como responsable de llevar adelante un Plan de Saneamiento, adoptar un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia, entre otras medidas. Teniendo en cuenta que en el ejercicio anterior se pudo verificar la generación de cierto sistema de información, en esta ocasión se optó por analizar algunos aspectos que hacen a la calidad de ese sistema. En razón de ello, y toda vez que la Auditoría General de la Nación (AGN), había efectuado un análisis del mismo, realizado propuestas y recomendaciones, se optó por verificar cómo habían sido integradas las mismas por ACUMAR. Especialmente se le requirió a este organismo sobre la organización de la información y resultados, la relación con datos colectados por el INDEC³¹/EPH³² para la cuenca, la incorporación de nuevos indicadores y los indicadores que se utilizarán para medir la calidad de agua, aire y suelo así como también, la calidad de vida de la población de la cuenca.

La ACUMAR respondió que utiliza un sistema de indicadores vigente por la Resolución N° 566/2010. De la información recabada en su página web se puede ver un listado de indicadores divididos en principales y complementarios³³. Con respecto a las recomendaciones de la AGN, mencionó que se encuentra actualmente en análisis por parte de las instancias decisoras de la ACUMAR un proyecto integral de Revisión del Sistema de Indicadores. En ese sentido, contestó que se contempla integrar veintiún indicadores nuevos al sistema actual. Asimismo, en su página web puede encontrarse una sección de informes en donde se encuentran las publicaciones anuales del sistema de indicadores del año 2011 y 2012.³⁴

Para el caso de su relación con el INDEC, ambos suscribieron en el año 2010 un Plan de Acción Conjunto que se encuentra plenamente vigente en la actualidad, en donde se establece la cooperación en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). En el marco de esta cooperación, el INDEC brinda información a la Autoridad de la cuenca con el fin de poder establecer indicadores con respecto a la esperanza de vida, crecimiento demográfico y población de la cuenca, entre otros.

³¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos.

³² Encuesta Permanente de Hogares.

³³ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/2/1582.pdf>

³⁴ Página web ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/pagina/204/indicadores-informes>

Por dichos motivos, y toda vez que la ACUMAR produce este sistema de medición, más allá de falencias y proceso de revisión en vías de mejorarlo, se puede considerar que su producción excede las condiciones para considerarse un indicador de salida.

V. Consideraciones metodológicas

Como en versiones anteriores, queremos destacar que este ejercicio de ningún modo pretende arribar a conclusiones definitivas o generalizables a todo el conjunto de obligaciones ambientales estatales.

Por el contrario, a través de los criterios metodológicos y pautas interpretativas definidas se busca extraer ciertas tendencias que pudieran verificar los comportamientos de los organismos frente a obligaciones legales vigentes. El enfoque es principalmente cualitativo más que cuantitativo y por consiguiente, no posee pretensiones estadísticas o probabilísticas.

Por último, corresponde señalar que en cada edición se consolidan los aspectos metodológicos, circunstancias que simplifican la comprensión y análisis de los casos estudiados de acuerdo a los objetivos propuestos.

VI. Palabras finales

Se cumple un nuevo año del ejercicio de formulación de indicadores iniciado hace ya tres años. Este ejercicio colecta y analiza información respecto del funcionamiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental y la observancia de otra normativa ambiental relativa a tres años (2010, 2011, 2012).

Como hemos señalado en ediciones anteriores, existen dos grandes desafíos a la hora de trazar conclusiones respecto de los datos obtenidos mediante este sistema de indicadores.

Por un lado, la base de información no es suficientemente amplia para

arribar a conclusiones más generales respecto de la labor general de los organismos o de la situación general de un tema ambiental. Por el otro, resulta muy difícil determinar si el avance en algunos aspectos respecto a la observancia de normas ambientales constituye una tendencia que va a ser mantenida en el tiempo.

Sin perjuicio de ello, este sistema resulta muy útil para comprender dónde nos encontramos en la actualidad en relación a los temas investigados, cuáles han sido los recientes avances y retrocesos y cuáles continúan siendo los grandes retos en materia ambiental.

Respecto de la capacidad de brindar respuesta a los pedidos de acceso a la información pública, puede verse que tanto la Ciudad de Buenos Aires como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, son quienes mejor han incorporado las mandas legales, ya que no solo han obtenido los más elevados puntajes sino que en ninguna ocasión han quedado con un puntaje de cero. Igualmente, ambos han disminuido su desempeño en proporciones similares en este último período. En el otro extremo, encontramos a organismos como el OPDS que no ha brindado respuesta alguna en las dos últimas ocasiones y al COFEMA que no lo ha hecho en esta última edición, mostrando ambos organismos una tendencia descendente. La ACUMAR por su parte, si bien no contestó el primer año, continuó haciéndolo en las demás ediciones, mostrando una tendencia opuesta al OPDS y COFEMA.

Respecto del cumplimiento de la normativa de fondo, podemos extraer algunas aseveraciones con los alcances ya mencionados. El cumplimiento no es uniforme, mientras hay aspectos en los que se mejora, en otros se empeora y un tercer grupo permanece sin signos claros en una u otra dirección.

Allí donde podemos identificar **algún tipo de cumplimiento**, notamos que las categorías iniciales (indicadores de entrada e indicadores de salida) son las que contienen el grueso de los temas analizados. En los de **cumplimiento bajo** permanecen residuos industriales (COFEMA) y RSU (OPDS).

En el grupo de *indicadores de entrada* notamos que se encuentra principalmente la actividad del COFEMA en relación a bosques y a RSU, con reuniones periódicas de distintos tipos para impulsar a los consensos necesarios para llegar a indicadores de salida (acuerdos, productos). En ese grupo situamos también al GBCA en relación con el tema de residuos sólidos, ya que la activación de la Comisión Basura Cero y las reuniones sectoriales, constituyen un primer paso hacia la obtención de productos

concretos. De igual manera puede considerarse el accionar de la SAyDS en relación con el tema de glaciares que no logra superar las meras gestiones e intercambio de información, no redundando en avances sustantivos para el cumplimiento de la ley.

En el grupo de *indicadores de salida*, hallamos las acciones de la ACUMAR en torno a la contaminación industrial y de la SAyDS en relación a bosques, ya que existen productos concretos que son el resultado de los recursos invertidos y asociados a las actividades, pero que no han provocado aún efectos. Lo mismo sucede con el Informe Ambiental elaborado por la SAyDS que es la gran sorpresa como producto o indicador de salida. Dentro de los *indicadores de resultados inmediatos*, encontramos a aquellos organismos y actividades que logran como consecuencia de los recursos invertidos y los productos de esas actividades, mejoras en los sistemas de información de carácter relevante, como el sistema de medición de objetivos de la ACUMAR y el informe ambiental del GCBA.

Respecto de los *resultados finales*, que señalan una mejoría en la calidad del ambiente e impacto en la salud humana, y que claramente son los más difíciles de lograr, no notamos avances sustantivos en esa dirección.

A la vez, dentro de las cuestiones relevantes de esta edición se destaca la elaboración y publicación del *Informe Anual sobre el Estado del Ambiente 2012*. Ello, más allá de las falencias metodología y de información que el mismo posee y que han sido destacados a lo largo del presente artículo.

Por otro lado, notamos que existen temas que constituyen retos en sí mismos, como es la *gestión de los residuos domiciliarios*. Signo de las dificultades para la gestión coordinada e integral, resulta los pocos avances hasta el momento en la concreción de planes, programas y estrategias. Por otra parte, los avances que se evidencian se siguen centrando en aspectos de concertación y negociación más que concreción de resultados.

Por último notamos que en relación a los *bosques y glaciares*, si bien los organismos competentes realizan sus funciones, obteniendo ciertos productos (por ejemplo el OTBN en la mayoría de las provincias o el inventario de glaciares en algunas provincias) todavía no se logran resultados en términos de protección. Las medidas que dispone la autoridad de aplicación, resultan insuficientes para impulsar la concreción de los aspectos pendientes como para efectuar un control adecuado de su implementación. En la confección del inventario de glaciares se desoye el mandato legal de comenzar el mismo por las zonas prioritarias, con el consecuente riesgo que ello conlleva. La finalización de los OTBN de las provincias pendientes,

y aquellas con ordenamientos cuestionados, no se finaliza en este período. Al mismo tiempo, debe comenzarse la actualización periódica de los mismos.

Consideramos que este ejercicio es de gran valor para evaluar y controlar la gestión estatal en relación a nuestro ambiente, y por ello, para próximas ediciones buscaremos incorporar las opiniones de los operadores de los propios organismos de gobierno para poder comprender más acabadamente los desafíos que presenta el cumplimiento de esta normativa.

ANEXO 1: Criterios de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental (Objetivo 1)

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	2. COMPLETA (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo a ciudadano (SI = 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial, máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Costo razonable a Ciudadano (SI = 1, NO = 0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
SAyDS Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS Bosques	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
SAyDS Glaciares	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	0	N/A	0	1	N/A	1	3
SAyDS Forma	1	0	1	0	N/A	N/A	N/A	0	0	N/A	0	1	N/A	1	2
COFEMA Residuos Industriales	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Bosques	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
COFEMA Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
OPDS Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
OPDS Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

Pedido de Informe	Respuesta a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	1. RESPUESTA (Parcial, máximo 2)	Respuesta completa a FARN (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta completa a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	Excepción Razonable a otro ciudadano (SI = 1, NO = 0)	2. COMPLETA (Parcial, máximo 2)	Respuesta en Plazo a FARN (SI = 1, NO = 0)	Respuesta en Plazo a ciudadano (SI = 1, NO = 0)	3. EN TIEMPO (Parcial, máximo 2)	Costo razonable a FARN (SI = 1, NO = 0)	Costo razonable a Ciudadano (SI = 1, NO = 0)	4. COSTO RAZONABLE (Parcial, máximo 2)	TOTAL
GCBA Informe Ambiental	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	0	0	0	1	1	2	6
GCBA Girsu	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0
GCBA Forma	1	1	2	1	N/A	1	N/A	2	1	1	2	1	1	2	8
ACUMAR Sistema Indicadores	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	1	1	N/A	1	1	N/A	1	4
ACUMAR Medición Objetivos	1	1	2	0	N/A	0	N/A	0	0	0	0	1	1	2	4
ACUMAR Forma	0	0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

Referencias:

La respuesta afirmativa (SI) = 1, la respuesta negativa (NO) = 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 no se puede determinarse 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.

* Respondieron que se contestara a la mayor brevedad y que la demora se debe a la actividad de las áreas consultivas del organismo. Sin embargo, no brindaron respuesta alguna a *posteriori*.

ANEXO II: Detalle de las preguntas y respuestas de cada organismo requerido

Organismo Obligado	Obligación legal	Información solicitada	Respuesta dada	Entrecruzamiento de fuentes de verificación
1 Informe Ambiental Anual				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del informe ambiental anual (Art. 18, LGA) del país y presentarlo al Congreso.	Si confeccionó el informe ambiental anual y los años anteriores en que lo hizo.	Se confeccionó el Informe Ambiental Anual del 2012 y fue entregado al Congreso de la Nación.	En la página web aún no se encuentra dicho informe ambiental anual. Sin perjuicio de ello posteriormente se remitió copia a FARN.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Publicación anual de un informe acerca del ambiente en la Ciudad (Art. 16, Ley 303 CABA).	Si elaboró el informe anual del 2011, y también todos los años en los que fue realizado.	La edición 2012 se encuentra confeccionada y en etapa de revisión.	En la página de la Agencia de Protección Ambiental de la ciudad, se hallan los informes anuales 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.
2 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos				
COFEMA	Impulsar y consensuar un programa nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos (Art. 25, inciso i, Ley 25916).	I.- Si fue creado el Programa Nacional de medidas cuantificables de valorización de residuos y cuáles son los mecanismos para su efectivo cumplimiento.	No respondió.	Se encontró en la web el acta de sesión de asamblea ordinaria N° 70, donde consta que se trató la temática de los RSU y se destacó el avance en cuanto a la legislación. Se hizo mención a la necesidad de reducir los residuos generados.

<p>Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires</p>	<p>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).</p>	<p>I. Si se elaboró el informe anual del art. 49, inc. f de la Ley N° 1854 y se remitió a la Legislatura, como todos los años en que se hizo.</p> <p>II. 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.</p>	<p>No respondió.</p>	<p>En la página del gobierno de la ciudad se encuentra sólo el del año 2008.</p>
<p>Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)</p>	<p>Realizar un informe anual respecto de los materiales recolectados, reutilizados, reciclados o derivados a disposición final (Art. 5, inciso 11 de la Ley N° 13592)</p> <p>Control respecto de los Municipios que realizaron sus programas de GIRSU (Art. 6, Ley 13592)</p>	<p>I. Si realizó el informe anual sobre la gestión de residuos sólidos urbanos conforme al Art. 5 inc 11 de la Ley N° 13592.</p> <p>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 fueron aprobados, y cumplen con las etapas anuales de reducción.</p> <p>IV. Informe sobre mecanismos de control tiene respecto de los programas GIRSU aprobados.</p>	<p>No respondió.</p>	<p>En la página de OPDS no se encuentra información al respecto⁵</p>

3 Ley de Bosques Nativos			
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	<p>Brindar asistencia en la realización de los OTB N, (Arts. 6 y 33), mantener actualizada y uniformizada la información respecto de los BN (Art.12), administrar el Fondo Nacional para Conservación de los mismos determinando anualmente las sumas correspondientes a cada jurisdicción. (Art. 32 y ss. Ley N° 26331)</p>	<p>I. Información sobre avance de provincias que no concluyeron su OTBN, medidas que toma al respecto como autoridad de aplicación. II. Intervención en planes inter-jurisdiccionales, rol que juega en el control de la rendición de cuentas sobre el destino dado a los montos dinerarios.</p>	<p>I. Impulsó la finalización de los OTBN de las provincias que aún no lo confeccionaron.</p>
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	<p>Insistir e impulsar que se conformen y concluyan los OTBN y observancia de quienes cuenten con uno (Ley N° 26331)</p>	<p>I. Más allá de no asignar fondos a aquellos que no cumplieron con su OTBN, que acciones realiza para insistir en la finalización de su OTBN. II. Qué medidas adopta para la coherencia en la categorización de las ecorregiones interjurisdiccionales.</p>	<p>No respondió.</p>
		<p>En la página se encuentra información relativa al fondo nacional de enriquecimiento y conservación de bosques nativos.⁶</p>	<p>En la página web del organismo se encuentran las actas de dos asambleas que trataron el tema.⁷ La asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011 donde el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN; y la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011 donde se discutieron políticas en torno a la protección de los Bosques Nativos.</p>

4 Gestión de Residuos Sólidos Industriales				
Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	Proponer políticas para la implementación de la ley y coordinando las acciones de las autoridades provinciales y la C.A.B.A. Formular e implementar un Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.	I. Cuáles fueron las últimas resoluciones y/o recomendaciones adoptadas. II. Informe si se han definido los niveles de riesgo del Art. 7. III. Si se ha implementado el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; IV. Si se estableció un mecanismo de trabajo coordinado entre jurisdicciones para desarrollar un convenio multilateral de transporte inter jurisdiccional.	No respondió.	En la página web del organismo se encuentran las actas de dos asambleas que trataron el tema: ⁸ La asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011 donde el COFEMA dispuso la reserva de fondos correspondientes a las provincias de Corrientes y Córdoba hasta que se acredite los OTBN; y la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011 donde se discutieron políticas en torno a la protección de los Bosques Nativos.
5 Ley de Glaciares				
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Confección del inventario de glaciares y ambiente periglacial, definir las zonas prioritarias, control de auditorías ambientales (Ley N° 26639 Art.3 y 15)	I. Si se determinaron las zonas prioritarias por las que comenzará a realizarse el inventario, cuáles son; II. Qué resultados arrojó la nota enviada el 28 de octubre de 2011 por ese organismo a las jurisdicciones provinciales requiriendo información sobre la determinación de zonas prioritarias. III. Si se realizaron auditorías correspondientes al artículo 15 y cuáles fueron los resultados.	I. No se completó esta tarea. II. Solo Tierra del Fuego y San Juan contestaron. III. Solo San Juan se encuentra realizando esas auditorías.	En la página web no hay información al respecto.

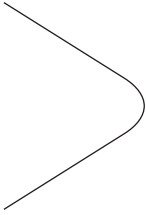
6 Control de la Contaminación de Origen Industrial			
ACUMAR	Realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles; identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes mediante el dictado de una resolución.	I. A la fecha, de los establecimientos declarados como agentes contaminantes, cuántos establecimientos fueron declarados reconvertidos por el organismo y cuántos se encuentran realizando su plan de reconversión industrial. II. Qué medidas de control efectúa para: A. que los establecimientos lleven a cabo su plan de reconversión industrial. B. que aquellos establecimientos declarados reconvertidos no sean declarados nuevamente agente contaminante III. Sanciones para aquellos que no llevan a cabo las obras de su plan de reconversión industrial.	Recomienda visitar su página web para información en general y hace mención de resoluciones de ACUMAR pero no indica que medidas de control aplica sobre los planes de reconversión industrial ni sobre los establecimientos declarados reconvertidos. Por el contrario, si lo hace para los casos de las medidas para el incumplimiento de los planes de reconversión industrial.
			En la página web de ACUMAR se encuentran detallados los planes de reconversión industrial, las clausuras y los formularios
7 Sistema de Medición de Cumplimiento de Objetivos			
ACUMAR	Adopción de un sistema de medición de cumplimiento de objetivos a fin de evaluar el grado de avance en la ejecución de la sentencia.	I. Cómo se integran las propuestas y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación al Sistema de Indicadores.	I. Se encuentra actualmente en análisis por parte de las instancias decisoras de la ACUMAR un proyecto integral de Revisión del Sistema de Indicadores.
			En la página web de la entidad se encuentra toda la información de los indicadores en forma dinámica y con la posibilidad de descargar el cada uno de los indicadores en formato pdf

8 Pedidos de Forma					
ACUMAR	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	No respondió.	N/A	
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	I. 95 Pedidos de Informes, no específica origen.	N/A	
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831 y a nivel de la Ciudad de Buenos Aires, bajo las condiciones de la Ley N° 104 (información pública) y 303 (información pública ambiental)	Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.	Se ingresaron 51 actuaciones y fueron todas contestadas; 45 fueron ingresadas por particulares, 6 por organizaciones de la sociedad civil.	N/A	

<p>Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)</p>	<p>Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831 y a nivel provincial la Ley N° 11723 que regula aspectos de información ambiental.</p>	<p>Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.</p>	<p>No respondió.</p>	<p>N/A</p>
<p>Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)</p>	<p>Las autoridades competentes están obligados a brindar información pública ambiental requerida en las condiciones establecidas por la Ley N° 25831.</p>	<p>Cantidad de pedidos de acceso a la información pública que fueron presentados en el organismo durante el transcurso del año 2012, cuántos fueron contestados e indicar el peticionante.</p>	<p>No respondió.</p>	<p>N/A</p>

Notas:

- ¹ 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/>
- ² En la página de la Agencia de Protección Ambiental (APRA) se hallaron los informes ambientales del 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/apra/educ_com/2011/jinformacion.php?menu_id=33651#c
- ³ En la página web del COFEMA se halló el acta de asamblea ordinaria nro. 70 sobre la temática: <http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Nro70.pdf>
- ⁴ 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
- ⁵ Se buscó en la siguiente página web y no se encuentra información al respecto. <http://www.opds.gba.gov.ar/>
- ⁶ Dicha información puede hallarse en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10019>
- ⁷ Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf
- ⁸ Acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 13 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Agosto%202011%20-%20Asamb_%20Extraordinaria%20BN.pdf y acta correspondiente a la asamblea extraordinaria del 23 de abril de 2011: http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/file/Acta%20Cofema_13deabril2011.pdf
- ⁹ Clausuras: <http://www.acumar.gov.ar/pdf/clusuras.pdf>. Reconversiones: <http://www.acumar.gov.ar/pdf/pri.pdf>
- ¹⁰ Página web de la ACUMAR. <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/acumarflashnuevo2/acumarflash2.html>



Clínica Jurídica de FARN: casos recibidos en 2013

Samanta Rauch y Emilia Berazategui¹

Resumen Ejecutivo

La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental responde a una demanda que procura satisfacer necesidades vinculadas a la protección del ambiente, que cuenta con un reclamo social creciente y que requiere de respuestas adecuadas desde el campo del derecho. En tal sentido, la Clínica brinda asesoramiento jurídico gratuito a personas que carecen de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a los costos que irroga una defensa legal y que se ven afectadas por problemas ambientales, viéndose especialmente vulnerados sus derechos a acceder a la justicia y otros remedios legales o administrativos para proveer a la defensa del derecho a un ambiente sano.

El artículo describe inicialmente el funcionamiento general de la Clínica, destacando el creciente número de consultas por asuntos ambientales urbanos, mostrando algunos ejes relativos a la forma de abordarlos. Se hace especial referencia al trabajo hecho por la Clínica en barrios vulnerables del Partido bonaerense de San Martín, y brinda algunas reflexiones sobre las tareas diarias de la Clínica y los casos abordados durante el año 2013.

¹ Ex alumnos de la Clínica Jurídica que en la actualidad se desempeñan como asistentes dentro del equipo docente, a cargo de Pía Marchegiani, Coordinadora del Área de Participación de FARN.