

**XIX Jornadas de
Comunicaciones
Científicas de la Facultad
de Derecho y Ciencias
Sociales y Políticas**

UNNE

2023

En homenaje a la Dra. Hilda Zulema Zárate

Corrientes - Argentina

XIX Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas: UNNE / Silvia Alegre... [et al.]; compilación de Martín Chalup; Lucía Sbardella; dirigido por Mario R. Villegas. - 1a ed. compendiada. - Corrientes:

Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3619-94-6

1. Derecho. I. Alegre, Silvia. II. Chalup, Martín, comp. III. Sbardella, Lucía, comp. IV. Villegas, Mario R., dir.
CDD 340.072

INDICADORES PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Gamarra, M. Benjamin

m.benjamin.gamarra@gmail.com

RESUMEN

Presentamos un abordaje teórico de los indicadores ambientales y su posible vinculación con la gestión pública de los servicios ambientales en Argentina. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre los aspectos que rodean a los indicadores ambientales, y una revisión documental sobre documentos que dieron el punto inicial al tratamiento a su tratamiento en los Estados. Concluimos en que el indicador detectado para las decisiones estatales es el "gasto público" y que éste, en materia de gestión de los servicios ecosistémicos, se vio disminuido año a año.

PALABRAS CLAVES

Gobernanza, Medición, Ley de Bosques.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo encuentra su origen en la construcción teórica y material del objeto de investigación de la tesis doctoral que llevamos adelante en la carrera del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste, tarea cofinanciada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET) y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

En este sentido, en la presente comunicación científica abordaremos aspectos teóricos y documentales de los indicadores ambientales producidos en espacios internacionales, aplicables a nuestro país, e indagaremos sobre la aplicación de una forma de análisis y de observación de indicadores que sea aplicable a los servicios ambientales o ecosistémicos en las provincias de Misiones y Corrientes. En particular, la investigación que llevamos adelante en el marco del Proyecto de Investigación G004 acreditado por la UNNE a través de su Secretaría General de Ciencia y Técnica (SGCyT-UNNE), pone el foco en la gestión de los servicios ambientales o ecosistémicos en las

dos provincias mencionadas, haciendo hincapié en la realización de un diagnóstico de la aplicación de las normas y políticas ambientales que surgieron a partir de la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2007). Esta ley, aprobada por el Congreso de la Nación, establece el piso sobre el que los gobiernos provinciales gestionan los bosques de especies nativas, el sistema de protección y los pagos por los servicios ambientales (PSA).

Diagnosticar la eficacia de normas ambientales requiere del ejercicio de prácticas que reconozcan aspectos observables, libres de abstracciones y de conjeturas. En este sentido, considerar la identificación de los indicadores existentes en materia de derechos, de cómo éstos se pone en movimiento en el diseño y aplicación de políticas públicas, y en sus resultados, es el camino para dar luz a la pregunta acerca de si las normas cumplen efectivamente sus objetivos. El desarrollo teórico de los indicadores ambientales inició a finales de la década del 80 en Canadá y algunos países de Europa. Luego de

ello, fue la Cumbre de la Tierra que en su Agenda 21 estipuló "La creación de indicadores para el desarrollo sostenible que proporcionen bases sólidas para la toma de decisiones a todos los niveles". (1992) Por lo tanto, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) creó la Comisión de Desarrollo Sostenible, con el objetivo de contribuir a monitorear el progreso hacia el desarrollo sostenible, generando así un programa de trabajo para el desarrollo de hojas metodológicas y algunos indicadores.

MÉTODOS

La investigación que realizamos es de enfoque cualitativo y con un diseño descriptivo. Para obtener los datos presentados en esta comunicación científica se aplicaron las técnicas de revisión bibliográfica y revisión documental.

La revisión bibliográfica forma parte de la construcción del problema de tesis en su aspecto teórico sobre el concepto de indicadores ambientales en general, y la indagación teórica de los indicadores para observar la gestión de los servicios ecosistémicos en particular. De la revisión documental, los datos fueron obtenidos de los acuerdos internacionales sobre el tema, en particular aquellos que abordaron los indicadores ambientales, como los Indicadores del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Existe, en el desarrollo teórico que hace la comunidad científica sobre los temas del derecho ambiental, aspectos que requieren de un marco regulatorio propio, adecuado a su naturaleza (Gudiño en Gimelfarb, 2019), y aunque esto parece ser la razón de ser de las normas de presupuestos mínimos, parecería ser un aspecto a considerar para el diseño y ejecución de otros tipos de ejecución de políticas públicas, como los programas de Pagos por los Servicios Ambientales (PSA).

Los servicios ambientales han encontrado su regulación en la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos. En esta norma se enuncian algunos servicios ambientales (SA) a pagar por su conservación de los beneficios contenidos en los bosques nativos que la ley busca conservar.

Algunos de los SA señalados son la regulación del agua, la conservación de la biodiversidad y la preservación de los suelos (Congreso de la Nación Argentina, 2007). En razón de estos servicios, enumerados en una manera no taxativa, es que se establece un límite sobre la propiedad de bosques de especies nativas y, al mismo tiempo, se pone en cabeza de quien posee el bosque la carga de realizar todo lo necesario para la conservación de los mismos. El mecanismo de la Ley de Bosques es el de compensar por los gastos de conservación, para lo que crea un Fondo Especial que, en un porcentaje, contiene el dinero que eventualmente llegaría a manos de quien no debe usar y explotar su bosque más allá de los términos de esta ley. La compensación tiene razón de ser en la relación directa entre el uso de la tierra y la generación de los servicios ambientales, que establece la necesidad de la presencia del proveedor y el empleo de uso y prácticas de manejo que favorezcan a la provisión de los SA (Gobbi, 2006). Según la Ley de Bosques, la distribución de los fondos que realiza el Estado Nacional para luego ser distribuido en las provincias, es realizada por los gobiernos provinciales y se hace de acuerdo al Plan de Manejo y Conservación presentado por el titular o poseedor del bosque nativo, luego de que la Provincia haya hecho el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), también mandado por esta ley.

Resulta conveniente prestar atención a la resolución 351 /2017 del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) que describe el estado del Fondo en los últimos años. Este

documento es consecuencia de muchas reuniones que esta institución llevó adelante junto a las jurisdicciones que han realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) en su momento y que requieren (y demandan) la implementación efectiva del Fondo creado por la Ley de Bosques Nativos. Desde el inicio, este documento afirma que el Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos (FNECBN) nunca alcanzó el importe total, así como indica la Ley 26.331. El informe del COFEMA indica, además, que las jurisdicciones provinciales manifiestan la preocupación por los montos de los fondos asignados en las Leyes de Presupuestos Nacional a partir del año 2010. Este mismo documento denuncia que en todos los ejercicios financieros el FNECBN nunca alcanzó el 10% de lo que ordena la Ley 26.331 y desde el 2013 se encuentra disminuyendo notablemente.

Los indicadores ambientales en materia de servicios ambientales encuentran cierta identificación con el desarrollo teórico acerca de los llamados indicadores de tercera generación, que refieren a aquellos que permiten poder dar cuenta del progreso en la sostenibilidad, o mejor aún, hacia la sostenibilidad del desarrollo en forma efectiva, utilizando un número limitado de indicadores verdaderamente vinculantes, que tengan incorporados, potenciándose sinérgicamente, dimensiones y sectores desde su origen (Quiroga Martínez, 2007).

De fondo, este abordaje encuentra su referencia histórica en los indicadores del objetivo de desarrollo del Milenio 7 (ODM7). Sin embargo, al recorrer sus postulados y enunciados, detectamos que en se distinguen entre indicadores oficiales, complementarios y adicionales. En relación a aquellos que podrían servir para la medición del funcionamiento de las decisiones derivadas de la gestión pública o de tomadores de decisión en general, se

posiciona al indicador "gasto público", dentro de la categoría adicional.

En ese sentido, considerando a este indicador como la manera de observar el desempeño de los Estados, en particular del Estado Nacional - promotor de los pisos ambientales- consideramos pertinente la afirmación de que el presupuesto asignado y el gasto que se desprende de éste indica el resultado desfavorable de la Ley de Bosques.

En una gama de indicadores ambientales y de desarrollo sostenible, esta propuesta considera al gasto público como la manera de conocer la medida y el resultado de la política ambiental. Sin desconocer el fundamental eslabón que constituye el presupuesto que se asigna a una política, entendemos que es requerido indagar acerca de otros indicadores ambientales que pongan en cabeza de los Estados no solo la posibilidad de observar el desempeño de otros actores, sino de evaluar y diagnosticar la eficacia de sus propias decisiones.

REFERENCIAS BIBLIGRÁFICAS

- Gimelfarb, L. S. (2019). El marco jurídico argentino del ordenamiento territorial: ¿propicia un desarrollo sostenible? *Locale*, 4(4), pp. 87-116.
- Gobbi, J.; Alpízar, F.; Madrigal, R.; Otárola, M. (2006). *Perfil de sistemas de pagos por servicios ambientales para apoyo de prácticas forestales y agrícolas sostenibles*. CATIE.
- Ley 26.331 de 2007. Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. 19 de diciembre de 2007.
- Quiroga Martínez, R. (2007). *Propuesta regional de indicadores complementarios al objetivo de desarrollo del milenio 7: "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente"*. CEPAL.

EJE TEMÁTICO DE LA
COMUNICACIÓN
Derecho Agrario y Ambiental

FILIACIÓN

AUTOR 1: Becario de Investigación de
Posgrado PI 18G004 SGCyT-UNNE -
CONICET - UNNE