

INCUMBENCIAS LEGALES DEL MANEJO AMBIENTAL
INDUSTRIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA
DE BUENOS AIRES

*Dayana Ivette Mercado Dugarte**

Resumen del Contenido:

Este artículo describe el proceso de territorialización de la dinámica centro-periferia en el desarrollo industrial del Área Metropolitana de Buenos Aires. Desarrolla el marco sociohistórico y reglamentario de la formación de los principales ejes productivos y sus correspondencias con los modelos de desarrollo económico y político de la historia Argentina. De esta manera, analiza el ámbito reglamentario de las incumbencias ambientales de la industria bonaerense según la óptica de apertura económica y criterios de competitividad empresarial.

Summary of content:

This article describes the spatial process of the center-periphery dynamic of industrial development in Buenos Aires Metropolitan Areas. Explains the social-historic and legal framework of the formation of the main productivity axis and theirs correspondences with the Argentinean history's models of economic development. In this manner, the author analysis the regulatory framework of the Buenos Aires industrial's environmental incumbencies, through of de economics openness and management competitiveness criterias.

Palabras claves:

Desarrollo industrial- medio ambiente- normativa ambiental-área metropolitana-historia argentina.

* Socióloga y Lic. en Relaciones Industriales. Venezolana egresada de la UCV y UCAB; tesista de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales de la Universidad de Buenos Aires en Argentina. Actualmente desarrolla labores docentes en esta universidad y cursa el Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina.

INCUMBENCIAS LEGALES DEL MANEJO AMBIENTAL INDUSTRIAL EN
EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Dayana Ivette Mercado Dugarte

SUMARIO: I.- LOS ACTORES Y SUS RELACIONES SOCIOECONÓMICAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. A) La Industria y sus Trabajadores; B) La Reglamentación del Crecimiento Industrial; C) El Crecimiento Poblacional y los Modelos Industriales; D) Algunas Precisiones sobre las Relaciones Centro-Periferia; II.-REVISIÓN SITUACIONAL DE LOS COMPONENTES NORMATIVOS AMBIENTALES PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. III.- DERECHO AMBIENTAL, DESDE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL EN SU RELACIÓN CON LA INDUSTRIA Y LA POBLACIÓN. A) Derecho Ambiental y Consideraciones Legislativas Conexas: B) El Caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). IV.- ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES. V.-BIBLIOGRAFÍA.

El tema de análisis que propongo se centra en la incumbencia legal del ámbito industrial y privado en materia de gestión ambiental para la Ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana¹.

Para ello, creo necesario plantear en un primer momento, la realidad sociohistórica del crecimiento y consolidación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires desde los actores que participan de la gestión ambiental industrial en el área metropolitana. De esta manera, trataré posteriormente de establecer su relación con la incumbencia legislativa a nivel de la nación Argentina vigente respetando solo el marco de las funcionalidades de la gestión ambiental industrial privada, su competencia directa e indirecta y la prescripción de las acciones en la gestión de la ciudad.

Para una visión de un marco general de la gestión ambiental de la ciudad y en específico de las acciones y responsabilidades de la industria; existen aislados esfuerzos de sistematización y un desconocimiento generalizado del complejo sistema normativo en los diferentes niveles jurisdiccionales. Se le suma, la falta de un tratamiento especial sobre posibles conflictos intrajurisdiccionales existentes en la actualidad y derivados del ordenamiento existente. De este manera, no solo se ven afectados los procesos de promoción a la inversión privada y a la generación de nuevos emprendimientos, sino se presentan distorsiones de un mercado en el cual no están definidas con claridad las reglas de juego en materia ambiental.

En este sentido y partiendo de la práctica del Gerenciamiento Ambiental privado, es de suponer que para la superación del primer momento de concientización de la afectación del patrimonio natural y ambiental de las sociedades actuales y futuras; se

¹ Mapa del Área Metropolitana de Buenos Aires. Anexo N° 1.

trataría de buscar qué nuevo enfoque podría concebir al desarrollo sustentable en los mismos términos del mercado y con un Estado, ya no regulador centralista, sino promotor y gestor local.

Es por esto que trataré de establecer desde una revisión legislativa, no el análisis jurídico de sus contenidos sino de, cuáles son las materias que se plantean desde el legislador para la gestión ambiental e industria del conurbano bonaerense y sobre todo, de ¿quiénes son los actores que participan de estos procesos?, ¿cuáles son los parámetros socioeconómicos esperados en el marco de una política ambiental sustentable desde sus actores?, ¿qué restricciones y posibilidades funcionales pueden instrumentarse desde la operatividad normativa? y de manera global, si desde una normativa local puede suplirse la obligatoriedad del manejo ambiental en el sector privado industrial según una normativa general y de carácter nacional.

Al igual que en otros países latinoamericanos, la ley antecede muchas veces al plan, y en este orden, el referente normativo no logra considerar todas las materias vinculadas a los planes reguladores de gestión ambiental de la Ciudad. No creo que el enciclopedismo normativo pueda, ni tenga por objeto en sí mismo, dar respuesta a las particularidades locales de una ciudad tan compleja como Buenos Aires y su área metropolitana. Sin embargo, trataré de considerar elementos como la espacialidad, la correspondencia de los modelos económicos y la inherencia legislativa que en el plano privado, puedan ayudar a entender mejor la función del legislador como regulador y prescriptor.

Por esta razón, he incluido la presentación de la implementación de la Evaluación de Impacto Ambiental como un ejemplo instrumental de las acciones y responsabilidades de las partes, de sus incumbencias y razones sociohistóricas de desarrollo en un espacio tan conflictivo como lo es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): Siempre dentro de los nuevos estándares internacionales de manejo y comercio ambiental.

I.-LOS ACTORES Y SUS RELACIONES SOCIOECONÓMICAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La tesis del determinismo geográfico que explicaría la significación económica de la costa atlántica en el desarrollo sociohistórico de la Argentina según la lógica de sus recursos naturales y de la explotación de los productos primarios (Suárez,1999,10); podría considerar la conformación de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el marco de un contexto histórico determinado por una herencia acumulada de falencias en el manejo del tema ambiental.

En los países de América Latina, la existencia de metrópolis absorbentes refleja “(...) entre otros factores, no sólo la pasión localista de estas regiones periféricas sino la mayor o menor sagacidad que inspiraron las divisiones políticas provinciales

[que en la actualidad] es más sensible desde que la economía trabaja sobre procesos de concentración y globalización.” (Suarez,1999,20).

De esta manera, el modelo agroexportador y su política de exportación de productos hacia Europa, se afianza a principios del s.XX y con ello, fundamentalmente se viene a consolidar la importancia del eje Pampa- Buenos Aires- Puerto que ya se había iniciado durante la administración en la época de la confederación argentina.

La crisis del modelo agroexportador a fines de los años 1920 llevó a un paulatino cambio del inversionista externo para la consolidación del nuevo modelo. No cambiaría el eje de desarrollo alrededor de Buenos Aires, pero la supremacía de las inversiones estadounidenses sustituyen a la intervención británica. Esta intervención del capital externo tendió a orientarse hacia sectores productivos. Tal como indica Cicolella, el cambio estructural ya no tendrá origen en los capitales nacionales, fue el predominio del capital estadounidense el que estuvo orientado fundamentalmente a las actividades manufactureras ².

Con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, que se consolida entre 1935 y 1945 (Pírez, 1994,18), el flujo de nuevos habitantes en diferentes oleadas migratorias internas y desde el exterior vinieron a delinear el complejo entramado urbano del área metropolitana de la actualidad.

Desde ese momento, la consolidación y predominio de la pampa húmeda y el papel de la ciudad de Buenos Aires en el desarrollo nacional estuvo orientado hacia el predominio de industrias productoras de bienes de consumo no durables. La industria textil, establecimientos manufactureros y de la industria automotriz, eran los rubros más importantes de la producción total generada en la conurbanización de Buenos Aires³, que concentraba en 1935 a un 34% de la población total del país con 6 millones de habitantes. Lo más importante en ese momento y luego como tendencia de supremacía poblacional que se mantendría históricamente, es que las ciudades que le seguían, Córdoba y Rosario, solo habían pasado del medio millón de habitantes para ese momento.

El proceso de suburbanización de la población convirtió a la ciudad de Buenos Aires en una “(...) heterogénea y diversificada sociedad” (Pírez, 1994,23) y con ello siguió un proceso de planificación urbanística que trataba de responder a las demandas de leyes de protección industrial de todo tipo de infraestructuras.

Estos dos componentes, serán los principales elementos del análisis ambiental aquí propuesto. La acumulación de necesidades ambientales insatisfechas desde el

² Ya en la década de 1950 este mapa de inversores externos se complejizó con la intervención alemana, francesa, suiza, italiana, holandesa y por supuesto la británica.

³ Según los datos de Pírez, en 1935 solo el 17% de la producción nacional estaba representada por la ciudad metropolitana “(...) la rama textil concentraba el 92% de los obreros y el 87% de la producción. Tres años después estaba en esa ciudad 62.2% de los establecimientos manufactureros, 71.8% de los obreros y empleados y 64.4% de la fuerza motriz. Todo ello generaba 73% de la producción total” (Pírez, 1994, 19)

proceso de industrialización y de las condiciones socioeconómicas de la población que viene a participar de la dinámica de demanda y expulsión de mano de obra en este proceso de industrialización.

A.-La Industria y sus Trabajadores

La relación entre industria y población es muy importante para el análisis que pretendo, pues me permite entender que para la gestión ambiental de la ciudad metropolitana de Buenos Aires; industria y población son factores vinculados que no pueden divorciarse en el proceso normativo ambiental que desarrolle el Estado.

En el proceso de espacialización de la industria en el área metropolitana, la oligarquía terrateniente sigue siendo parte de la nueva burguesía industrial que surge y se consolida entre 1935 y 1945. No es mi intención analizar el proceso de industrialización que acompaña este modelo económico, sólo pretendo explicar el proceso de concentración de las inversiones y de la fuerza de trabajo en Capital Federal y el Gran Buenos Aires y las ventajas comparativas esgrimidas en ese momento, algunas utilizadas hasta hoy.

En este proceso, de acuerdo a las condiciones sociohabitacionales, se generaron zonas “buenas” y “malas” con una gran diferencia en la rapidez de su crecimiento, mucho mayor para las zonas “malas”⁴ lo que puede explicar un “(...) movimiento *popular* hacia la periferia protagonizado fundamentalmente por los trabajadores urbanos” (Torres,1993,7). De esta manera, las barriadas obreras acompañaron a las fábricas, mientras se parquizaron las áreas residenciales con un proceso de mayor consolidación de su infraestructura urbana.

La localización industrial tendió a buscar las cuencas hídricas mientras la localización residencial se ubicó en las zonas altas (CONAMBA,1995,66)⁵. De este modo, asentamientos industriales se localizaron en las costas de Barracas y Avellaneda y luego, alrededor de los ejes de los cursos de agua superficiales. Ya para 1920 Avellaneda y Barracas se consolidaron como zonas industriales y San Martín y Flores eran zonas de quintas. Con esta espacialización se definió la localización de grandes consumidores de agua con industrias como los frigoríficos, la metalurgia y algunas industrias químicas y llegó a comprometer tanto a las principales cuencas interiores como al Río de la Plata.

⁴ Esta categorización responde a la denominación trabajada por Torres en sus “mapas sociales” y que refieren a zonas buenas como las que tienen índices sociohabitacionales superiores a la media y malas, las restantes. Para mayor información ver: Torres, Horacio (1993): “El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)”.

⁵ Ver el mapa de las principales cuencas hídricas del emplazamiento del área Metropolitana de Buenos Aires, comparada con una foto satelital en la actualidad. Anexo N°2.

Los sectores obreros apostaron al futuro y no vieron que en la acumulación de capital que se desarrollaba según el modelo económico, no se consideraba la necesidad del desarrollo de su calidad de vida ⁶ ambiental.

El Estado keynesiano que perduró hasta 1952⁷ (Cicollella, 1992,37) implantó e incrementó las ventajas comparativas de las áreas industrializadas con lo cual, también se incrementa la transferencia territorial de excedentes, la concentración geográfica de la economía, de la población y de los procesos de metropolización.

La profundización de la industrias básicas y la conformación de un gran complejo metalmeccánico serían el eje de la acumulación capitalista en la Argentina y ya para 1958, se consolida el proceso desarrollista ya en el marco regulatorio de la promoción del sector industrial ⁸.

B.-La reglamentación del crecimiento industrial

Con el primer Código de Planificación Urbana (1977) que modificó el Código de Edificación de 1944, se trató de regular la

(...) densidad en función del tipo de distrito, garantizar condiciones de habitabilidad, promover el englobamiento de lotes, establecer distritos de acuerdo a tipos del suelo, establecer un sistema vial (...)mejorar la calidad ambiental, crear un sistema de parques recreativos, promover una adecuada distribución de la población preservando tierra para equipamientos sociales. El código se presentó como un instrumento para garantizar la situación ambiental (Pírez,1994,54)

Aunque no se logró revertir la desigualdad en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, si se establecieron las primeras normas para usos “no conformes” de pequeños talleres, fábricas o servicios que, a la final, afectó nuevamente el pequeño empresariado. Nuevamente en 1979 se implementó un plan de relocalización industrial que “(...) [pretendió] combatir la concentración

⁶ Entenderemos a la calidad de vida como la capacidad de una comunidad para satisfacer sus necesidades o deseos a través de su esfuerzo y de los recursos del territorio que ocupa.

⁷ Cuando el estado sanciona el primer marco regulatorio específico para las inversiones extranjeras directas (IED) trata de regular el gasto público acumulado durante el período peronista que subsidiaba la producción manufacturera. Al mismo tiempo, se trataba de contrarrestar la disminución de los ingresos por exportaciones agropecuarias que había puesto en crisis al modelo de expansión económica y había generado inflación, disminución del poder adquisitivo del salario real e incremento de los precios. Ver Cicollella, 1992, 36.

⁸ No hemos considerado en el análisis las políticas de promoción industrial, ya que no es nuestro objetivo; sin embargo, debemos destacar que sumado al proceso de deterioro urbano generado en el área metropolitana, la promoción de nuevas zonas para la radicación industrial como en Tierra de Fuego, La Rioja, San Luis, etc., vino a reforzar la inversión de capital en nuevas áreas metropolitanas urbanas.

demográfica y económica metropolitana y mejorar las condiciones ambientales” (Pírez,1994,78).

En diez años se instó (luego de las protestas empresariales) por razones de normativa ambiental que debían trasladarse trece ramas de las industrias de algunos municipios bonaerenses, con lo que se suponía una movilización de aproximadamente 1.200.000 empleos industriales y unas 5 millones de personas. Seguimos entonces viendo la relación entre población- industria-ambiente. En este caso, Pírez en su análisis *sobre “Buenos Aires metropolitana”* cree que colaboró en disminuir la concentración industrial con lo que en un momento de grave crisis de la industria, habían logrado superar la no sostenibilidad productiva de una ciudad incapaz de apoyarla desde su infraestructura (Pírez,1994,78).

“En la mayoría de los casos, los regímenes de promoción industrial indujeron a la radicación de empresas dedicadas a actividades muy variadas sin que localmente existieran ramas claramente dominantes” (Cicolella,1992,44). Pero, el rol regulador del Estado disminuye, comienza la declinación de los sectores pequeños y medianos, del modelo de capital intensivo, y de la capacidad de generación de puestos de trabajo del sector industrial. En resumen, fueron dos los modelos desarrollistas que se plantearon en la Argentina entre 1958 y 1975: el concentracionista y eficientista que se consolidó bajo regímenes autoritarios y el distribucionista, más vinculado a la búsqueda de la contención del gasto público, estabilización monetaria, modernización y a la tecnificación del aparato industrial (Cicolella,1992,38).

C.-El crecimiento poblacional y los modelos industriales

A pesar de la gran conflictividad sociopolítica y del incremento inflacionario, entre 1963 y 1975 se verificó un período expansivo de la economía y de la industria nacional. Según los datos reflejados en el cuadro 1, podemos visualizar como este proceso de consolidación industrial viene acompañado por la disminución del crecimiento vegetativo y migratorio interno y externo de la ciudad metropolitana de Buenos Aires.

La herencia territorial fue una hiperconcentración en un área de solo 2.767 km² (1% del territorio argentino) del 30% de la población total del país y aproximadamente el 45% del PBI. Con la consecuente cogestión de servicios, infraestructura, transporte y todas las facilidades que necesitó todo el proceso (Pesci y Alcebo,1992,7).

Cuadro 1. Crecimiento poblacional del AMBA
entre 1869 y 1980 (en porcentajes).

Período	Total	Vegetativo	Migratorio	Migratorio
---------	-------	------------	------------	------------

intercensal			interno	externo
1895-1914	46,8	18,5	6	22,3
1914-1938	23,2	16	3,2	4
1938-1947	28,8	7,8	20,3	0,7
1947-1960	28	9,8	11,8	6,4
1960-1970	22	10,2	8,6	3,2
1970-1980	16	12	2,5	1,5

Fuente: tomado de Pesci y Alcebo: *“Modernización y descentralización en las grandes ciudades. Reconversión y relocalización industrial en el Área Metropolitana de Buenos Aires”*. 1992, p. 8.

Para 1963 el área metropolitana concentraba el 39% de los establecimientos industriales y el 53% de los empleos del sector en todo el país (Pesci y Alcebo,1992,13) que llega a 62% para 1974, pero con una disminución a un 33% en la concentración de establecimientos en un proceso que se mantendrá tendencialmente igual hasta hoy. Así lo podemos apreciar en el Cuadro 2.

Así tenemos que se establecieron, para 1963, el 39% de los establecimientos industriales y el 53% de los empleos del sector, en 1974 llegó a ser de un 62% con solo el 33% de los establecimientos del país. Entre 1945 y 1960 el crecimiento poblacional fue a una tasa media anual de 2.6 %, para los diez años siguientes fue más lento a un 2.1 % anual (Pesci y Alcebo,1992,23).

Aunque comparativamente el crecimiento de establecimientos y mano de obra ocupada tuvo un proceso de desaceleración e incluso de regresión en algunos partidos; el proceso de crecimiento sostenido llegó a expandir el patrón de configuración territorial del área metropolitana y amplió su área de localización hacia las rutas de salida de la Capital Federal. Desde Capital Federal se produjo un proceso de movilización que consolidó las dos terceras partes de la población metropolitana en los partidos bonaerenses (Pírez,1994,26).

Esta tendencia se espacializó de manera desigual entre la primera y segunda corona de la zona metropolitana, siendo mucho mayor la concentración de empleados y obreros en la primera. En 1974 disminuye el empleo, y solo cuatro partidos bonaerenses concentran un promedio superior de entre 216.5 y 160.7% del promedio metropolitano; ellos son: Almirante Brown, General Sarmiento, Merlo y Moreno; lo mismo ocurre en 1984 incluyendo en ese momento al partido de Florencio Varela (Pesci y Alcebo,1992,30). Así lo resume el Cuadro 3:

Cuadro N° 3. Establecimientos y personal ocupado en la industria por coronas entre 1963 y 1985 (en porcentajes)

Años	Capital Federal	Primera Corona	Segunda Corona
Establecimientos			
1963	49	43,1	7,9
1974	44,3	45,6	10.1
1985	36	56	12
Personal ocupado			
1963	49	42,5	8.5
1974	40,4	46,6	13
1985	35	49,9	7,1

Fuente: tomado de Pesci y Alcebo: “*Modernización y descentralización en las grandes ciudades. Reconversión y relocalización industrial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*”. 1992, p. 20.

Vemos que desde 1974, ya más del 45% de los establecimientos se ubicaban en los Partidos de Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López y San Isidro. Mientras que en la segunda corona, aún coexistían actividades correspondientes al sector primario.

El proceso de estancamiento y retroceso del sector industrial que empezó en la década de 1980, produce impactos sobre la desocupación y la cantidad de establecimientos, con lo que se diversifican las actividades y se reducen las inversiones. Durante el gobierno militar, con la tendencia hacia la terciarización de la economía, del uso urbano de suelos productivos y la sustancial y sostenida merma de la calidad de vida y la heterogeneidad socioeconómica; comienza a afianzarse la desindustrialización y redistribución regresiva del ingreso. Con esto, se consolida la concentración de grandes capitales transnacionales, deteriorándose aún más la situación de la mediana y pequeña industria.

Ya en ese momento la política estatal incluye dentro del problema de la productividad, la reducción de la rentabilidad por malas condiciones del funcionamiento urbano. Los condicionantes “(...)se vinculan (...) con las condiciones de infraestructura, los servicios y el medio ambiente” (Pérez,1994,45). Determinadas por esta postura política, muchas empresas buscaron nuevas localizaciones alrededor de las rutas de acceso menos congestionadas y con menores controles en el impacto ecológico; con lo cual generaron una tendencia espacial de “un estiramiento lineal costero” (Pesci y Alcebo,1992,24). Nuevamente determinaría movimientos de absorción migratorios y de empleo⁹ que determinarían nuevas concentraciones espaciales.

⁹ Ver el mapa de la dinámica del sector industrial en la zona metropolitana de Buenos Aires. Anexo N° 3.

En la década final del s. XX se puede encontrar que el área metropolitana de Buenos Aires, tuvo una evolución más negativa que el resto del país. Perdió empleo (particularmente en Capital Federal) con lo que se convierte paulatinamente en un área cada vez menos productiva (Pírez,1994,155). El Eje Fluvial Industrial (EFI) ¹⁰ conformaba un espacio económico mucho más apto a los intereses de la industria en el marco de un proceso más amplio que incluye a la Gran La Plata, Luján, Mercedes, Cañuelas, Pilar, Marcos Paz, San Vicente, entre otros¹¹, será hacia estas localidades que tienda el nuevo proceso de crecimiento productivo.

La política de privatizaciones no logró superar el deterioro ambiental (contaminación del aire y el agua, residuos, ruidos, insuficiencia de áreas verdes, etc.) ni el desequilibrio socioeconómico y la segregación territorial. En la dimensión espacial, el AMBA ha afirmado su papel de gestor, acumulador y controlador de excedente y de inversiones. Cada vez menos, será un área de producción industrial, pero se ha tratado de aprovechar el capital instalado, humano, científico, económico y cultural y disminuir las marginalidades dentro del área metropolitana; esto es, de desconcentrar y descentralizar al interior del área metropolitana, disminuyendo sus deseconomías e impactos ambientales.

A la larga, la responsabilidad industrial se transformó en la sobrevivencia individual y en una “(...) expropiación excluyente de la ciudad, en la medida que no se comparten componentes públicos como calles, plazas, lugares de interacción” (Pírez,1994,159). El estado, ausente en su papel como gestor y en la búsqueda de soluciones colectivas; perfila una nueva intervención desde el nivel municipal. De allí la importancia de la evaluación de las políticas y normas emanadas desde los niveles locales para la producción y funcionamiento de la ciudad.

D.-Algunas precisiones sobre las relaciones centro-periferia

Es importante recalcar que con la consolidación del proceso de suburbanización y la configuración espacial de la dimensión social, desde la década de 1940; se ha generado una segregación social en dos ejes: norte-oeste y dos ramas del sector sur en el sentido de los ejes radiales (centro-periferia) para el área metropolitana de Buenos Aires. El deterioro de las condiciones de vida y el incremento de la necesaria dotación de infraestructura urbanística para los espacios habitacionales vinieron a acompañar el proceso de crecimiento y contracción de la industria en el área metropolitana.

¹⁰ Sobre el borde del Río Paraná, de La Plata y entre San Lorenzo y La Plata.

¹¹ Ver el mapa que muestra estas nuevas áreas de atracción poblacional. Anexo N° 4

El modelo de asentamiento poblacional que hemos visto directamente vinculado al desarrollo industrial en la zona metropolitana, se consolidó hacia la transferencia de “(...) los costos hacia los sectores populares. Esos costos fueron, además del requerido por la vivienda, el tiempo de traslado al trabajo y el desgaste por la utilización de los transportes [era condición entonces para el desarrollo urbano] (...) que esa población estuviese dispuesta a pagar esos costos” (Pérez,1994,21).

La división entre zonas buenas y malas (según la categorización utilizada en mapas de pobreza) adoptaron dos formas de expansión urbana: en la periferia se produce una suburbanización de estratos de menores ingresos (loteos económicos) y, de centralidad con zonas urbanas consolidadas y subcentrales con gran densificación urbana y protagonizada por sectores medios (departamentos en “propiedad horizontal) (Torres,1993, 14). La diferenciación en la calidad de vida resultante de este proceso es la desarticulación espacial del tejido urbano, especialmente entre la primera y segunda corona con un gran deterioro de las condiciones habitacionales y la falta de servicios.

Comparto la idea de que no hubo grandes proyectos para la renovación del tejido urbano, quizás por una imposición de la lógica de un sistema de minimización de las empresas que determinaba la intervención parcela por parcela (Torres,1993, 14), pero mucho más determinantes fueron, a mi entender, las políticas inmobiliarias (ley de alquileres, traslado de villas miserias) y la concentración geográfica diferencial entre del eje centro-periferia. Es así como entre 1970 y 1980 se consolida la configuración de“(...) dos realidades fácilmente diferenciables que han sido denominadas primera y segunda corona metropolitanas, por fuera de la capital federal (...) la población no solamente creció fuera de la CF sino fundamentalmente en la segunda corona” (Pérez,1994,25).

Con la política de promoción industrial los mercados de trabajo locales tendieron a variar, el despoblamiento rural se afianzó y se profundizó la complejidad de los nuevos sectores sociales en las zonas de habitación industrial. Se redefinieron alianzas y sistemas políticos locales, quizás para afianzar lo local ante un sistema de promoción regional que desde el régimen militar y su “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” trató de regular el derecho al espacio urbano, el uso del suelo a nivel metropolitano y la creación de infraestructura vial con medidas como la expulsión de villas miserias y monetarización de la calidad de vida de la población en las áreas habitacionales diferenciales.

La visualización de un Estado que “(...) se olvidó de la ciudad (...) [se consolida] en 1975 [cuando] una importante proporción de su población está fuera de las redes de agua potable (entre el 40 y 45%) mientras que más de las dos terceras partes (entre 65 y 70 %) no tienen cloacas” (Pérez,1994,25). Creo que es fundamental para entender este gran deterioro, los sucesivos cambios en la política habitacional ¹² y las falencias de los planes urbanísticos de la ciudad. El abandono

¹² No es de nuestro interés, en cuanto a los cambios de la estructura urbana, desarrollar los contenidos de los planes estratégicos de desarrollo metropolitano. Hemos visto que los contenidos de los planes

en la construcción de infraestructura urbana en la periferia fue convirtiendo como casi inherentes los bajos niveles en los indicadores sociohabitacionales.

En contraste, entre 1960 y 1980, siguiendo con el régimen democrático, las zonas urbanizadas en el eje del Acceso Norte, mejoraron substancialmente sus condiciones de habitabilidad. Creo que fue una pérdida sustancial de los beneficios sociales alcanzados durante las primeras décadas de la expansión poblacional en el área metropolitana de Buenos Aires, mientras se reconvirtieron sectores “intersticiales” en nuevos ejes radiales de expansión diferencial.

El sostenido deterioro ambiental y de las condiciones de vida consolida la política operacional, de poca inversión y la gestión con actores cada vez más cambiantes. Será entonces el principio de la demanda de una nueva intervención sociopolítica, la de los “ (...) movimientos sociales fuertemente territorializados (municipios, barrios, organizaciones de comunidad, Iglesia, ONG) [que caracterizan hoy el panorama de la gestión local] , por un *desplazamiento del eje de la acción política a lo social y lo urbano* (...) la lucha por la tierra adquiere un peso predominante (Torres, 1993, 35)”

Ya no solo es la autogestión para la consolidación urbana, sino que el discurso neoliberal apoya la desvinculación del papel de Estado en las operaciones de ordenamiento territorial (Torres le denomina como un proceso de post-urbanismo). La desarticulación y discontinuidad del entramado poblacional en las coronas finales de la conurbanización de Buenos Aires, demuestran la individualización de la gestión local de los procesos de expansión urbana ¹³.

II.-REVISIÓN SITUACIONAL DE LOS COMPONENTES NORMATIVOS AMBIENTALES PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El caso del crecimiento de la ciudad de Buenos Aires ha determinado la desaparición de la ecorregión pampeana. La huella ecológica a lo largo de la extensión del periurbano bonaerense¹⁴ ha incrementado la cantidad de perforaciones

ameritaría un análisis particular de sus componentes de manera que los ordenamientos sobre zonificación, control de suelos, vialidad, transporte y construcción de obras pudieran relacionarse con su correspondiente ambiental. Esto supera los objetivos de este informe. Para un desarrollo suscito de este tema, puede verse el trabajo de Torres, Horacio sobre El mapa social de Buenos Aires, 1993 y los diferentes trabajos de Pérez sobre la gestión de la Ciudad metropolitana de Buenos Aires.

¹³ En el mapa presentado (Torres, 1993, 46) se observan el resumen de indicadores de habitabilidad construidos para el mapeo social en las diferentes coronas del AMBA según el proceso discontinuo de expansión de la mancha urbana que permiten visualizar este proceso de diferenciación y disgregación socioespacial. Anexo N° 5.

¹⁴ “La huella ecológica de una ciudad comprende el área total de tierra productiva y cuerpos de agua que se requieren, sobre base permanente, para producir todos los recursos consumidos y asimilar todos los residuos producidos por la aglomeración [estos pueden ser continuos o no] (...) Su superficie se calcula sobre la base de la cantidad de habitantes de la ciudad y el consumo por habitante” (Morello et al, mimeo, 2)

y el crecimiento urbano (con la nueva modalidad no amanzanada de muchos de los barrios campestres) y ha impactado en la reducción de la “(...) resiliencia de los ecosistemas y la sostenibilidad del Ecosistema Humano Total” (Morello,mimeo,2). Es así como los datos presentados por el GEPAMA establecen un desarrollo centrífugo alrededor de la ciudad capital que llega hasta 150 km., con un crecimiento ineficiente “(...) por cuanto deja mucho terreno vacante en sitios rodeados de amanzanado en la segunda [corona] (30 km. de la capital) y la tercera [corona] (45 km.)” (Morello,mimeo,6).

Como hemos visto, la deuda acumulada históricamente con respecto al impacto ambiental del crecimiento no planificado en el proceso de adaptación a modelos económicos productivistas, han impactado en los paisajes agrícolas y rurales. El valor de la tierra se incrementa como la producción y la inversión tecnológica necesaria para sobrevivir a las nuevas demandas de centros urbanos cada vez más necesitados de la autonomía de servicios prestados desde la capital.

De este modo, las parquizaciones que acompañan los grandes complejos industriales de la periferia bonaerense se revalorizan y crean verdaderas “ciudades”. Los que sobrevivieron a la recesión deben reconvertirse tecnológicamente y siguen manteniendo su localización por la persistencia de ventajas diferenciales de las zonas periurbanas a la Capital Federal: la presencia de un mercado consumidor de más de 10 millones de personas, provisión de infraestructura (energía), provisión de mano de obra calificada, proximidad a servicios brindados por la ciudad de Buenos Aires e incluso, la adquisición de establecimientos a buen precio.

La competitividad a nivel internacional confirma el aprovechamiento de las ventajas geográficas de la centralidad-periferia. De este modo, estas siguen siendo funcionales en proyectos como el Mercusor, el Consorcio del corredor Atlántico Sur y la Hidrovía; cuya cooperación plantea la consolidación de un sistema portuario metropolitano, conexiones entre los puertos del Atlántico, el establecimiento de corredores viales y aéreos y permitir el intercambio bioceánico entre el Atlántico y el Pacífico.

La terciarización de la producción en pequeños establecimientos ha generado en los últimos tiempos un patrón de localización industrial que se presenta en dos grandes formas: el parque industrial planificado con grandes establecimientos de alta tecnología; y otra, en los cuales los pequeños talleres desplegados a lo largo de

“(...) las grandes vías de circulación, así como entremezclando con los usos residenciales. Son frecuentes los casos donde el crecimiento de la actividad productiva predomina sobre los usos residenciales determinando el crecimiento paulatino de las áreas de taller y la transformación de parte de la vivienda en oficinas o local de comercialización” (Conamba,1995,59).

Desde 1969, la Oficina Nacional de Desarrollo (CONADE) advertía de la incontrolabilidad de la Ciudad de Buenos Aires de seguir las tendencias existentes hasta ese momento. En el análisis ambiental propuesto por Hardoy (Di Pace, 1991,8) la ciudad y su relación con los habitantes incluye el problema de los residuos

tóxicos, la contaminación atmosférica, contaminación de los cursos de agua y las interrelaciones entre los ámbitos rural y urbano. La pobreza y los problemas de hacinamiento, precariedad de la vivienda no están considerados en este nivel de análisis; sin embargo, creo que al incluir las carencias en la infraestructura de servicios¹⁵ puede entonces evidenciarse la necesidad de la intervención municipal y por lo tanto, de las nuevas formas de gestión local de las ciudades.

En el Cuadro 4 trataré de sintetizar someramente, los principales problemas ambientales que desde el análisis de los niveles propuestos por Hardoy podrían incluir las siguientes categorías:

Cuadro 4. Síntesis de los problemas asociados a la relación entre el crecimiento urbano e industrial en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires

Problema	Características	Algunos datos *
Desastres naturales por asentamientos en zonas de alto riesgo	Inundaciones y deslizamientos sumados a sistemas precarios de desagües	Zonas inundables Río Luján: 5 km., Río Reconquista: a efectos de las sudestadas o de la superposición de las lluvias con las mareas, Arroyo Pavón, El Cauto y Sarandí (San Isidro); Arroyo Vega, White y Medrano (Vivente López, San Martín y CF); Arroyos Maldonado y Cildañez(La Matanza, Tres de Febrero y CF); Arroyo Santo Domingo (hacia el sur):canalizados y entubados pero sufren inundaciones de sus cuencas. 12% de los hogares con más de doce años de residencia sufrió de más de diez inundaciones en la última década

Problema	Características	Algunos datos *
Contaminación del agua	Resultado de la actividad industrial no controlada y del vuelco de efluentes cloacales sin tratamiento previo. Al Río de La Plata van a parar efluentes cloacales sin tratar, descargas industriales y de la actividad portuaria. La potabilidad del agua se encarece y las primeras napas que abastecen la segunda y tercera corona están contaminadas. Menos del 10% de las industrias tienen plantas de tratamientos de desagües y en las zonas sin cobertura de	Río de la Plata. Descargas de un volumen aprox. De 5 metros cúbicos/segundo de efluentes cloacales. Río Matanza-Riachuelo (Marcos Paz, Las Heras, Cañuelas, Merlo, Morón, Alte.Brown, La Matanza, Echeverría, L. Zamora, Lanús, Avellaneda y CF.): con gran contaminación y problemas importantísimos de contaminación; Arroyo Vega, White y Medrano; Arroyo Cildañez: recibe desagües pluviales e industriales y el Cildañez descarga en el Riachuelo; Arroyo Sarandí (Lanús); Arroyo Jimenez, Plátanos y otros (hacia el sur cruzando el Río de la Plata); reciben descargas domiciliarias e industriales luego descargadas en el Río de

¹⁵ “Como en el caso del sistema de drenaje artificial cuya “(...) complejidad de la trama de drenajes guarda relación con las características geográficas (...)”(CONAMBA,1995,66).

REVISTA SOBRE RELACIONES INDUSTRIALES Y LABORALES

	saneamiento, se superponen las descargas domiciliarias y las industriales. Se encuentran presentes, fenoles, plomo, cromo, grasas, hidrocarburos y DBO a lo largo de las diferentes cuencas y aguas superficiales.	La Plata. Aguas Argentinas denunció que unas 200 industrias habilitadas vuelcan efluentes no permitidos en cursos receptores.
Contaminación de acuíferos subterráneos	La capa freática posee una permanente contaminación bacteriana pero es usado para consumo familiar. Con potenciales problemas de recarga por el proceso anárquico de crecimiento y la concentración de explotaciones industriales. La sobreexplotación produce salinización, conos de depresión, inutiliza perforaciones y aumenta la contaminación y los costos de explotación	Epipelche: acuífero superior usado para consumo domiciliario; Puelche: sub-acuífero de abastecimiento domiciliario e industrial; Hipopuelche: sub-acuífero con alto grado de salinidad. Los conos de depresión existentes afectan a Villa Ballester, Hurlingham, Ramos Mejía, Villa Madero, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Banfield y Lomas de Zamora.
Contaminación del aire	Aparece puntualmente en zonas de mayor concentración fabril o automotriz. Máxima contaminación en centro de la Ciudad de Buenos Aires principalmente por la emisión de automotores y en zonas de barrios precarios alrededor de los cordones industriales.	Aunque no es una situación crítica, hacia la zona norte se presentan emanaciones de industrias químicas y hacia el Sur de industrias químicas, de usinas eléctricas, destilerías de petróleo y fundiciones de plomo; recibiendo emanaciones de dióxido de óxido de nitrógeno, carbono, azufre y sulfuros.
Contaminación por ruido	Como consecuencia de la concentración urbana	En el centro de la Ciudad de Buenos

Problema	Características	Algunos datos *
Contaminación del suelo	Espacios abiertos utilizados para producción hortícola. Áreas cercanas a las rutas para instalaciones deportivas y residencias temporarias. Las cavas causadas por excavación de tosqueras y ladrilleras es utilizada para asentamientos de bajos recursos. Existe contaminación de metales pesados detectables en los suelos y en las aguas que tienen origen en el escurrimiento desde los suelos contaminados.	En un 50% está cubierto por áreas urbanas en general. Mientras el 19,2% en la primera corona y de 62,3% en la segunda corona son suelos para uso rural. No existe control para la disposición de residuos peligrosos. Solo en desechos no tóxicos el CEAMSE recoge ente 12 y 13 toneladas diariamente. En cuanto a residuos peligrosos en Provincia de Buenos Aires se generan cerca de 47.000 toneladas por año provenientes en su mayoría de industrias metalúrgicas, electrónica, petroquímica y química.
Avance sobre áreas rurales	Alejamiento de fuentes productoras con el consecuente aumento de costos de transporte y conservación. Sobreexplotación de	Área urbana: cubre un total de 14.471 has. y sus áreas más críticas son Lanús y Avellaneda; zonas urbanas densas: cubren 41.040 has, corresponden principalmente a la primera

	recursos (agua, suelo y vegetación)	corona y sus zonas críticas son las cercanas a las cabeceras de partido; áreas de carácter abierto: cubre 40.515 has. con altos índices de vegetación y un bajo nivel de ocupación; áreas de carácter abierto y gran vegetación: cubren 38.390 has. y son las más peligrosas en cuanto a la extensión de la huella del paisaje
Cambios climáticos	La variación de los factores climáticos influye directamente sobre la disponibilidad de energía, el balance hidrológico, la cobertura vegetal y en el diseño urbano y edilicio	Se generan islas de calor urbanas con grandes diferencias en las temperaturas medias anuales por cambios en los factores climáticos y la progresiva ausencia de espacios verdes, desregularización de los niveles de humedad, distorsión de los vientos, etc.
Precaria dotación de servicios	Existencia de áreas de mayores riesgos de acuerdo al desarrollo de las nuevas periferias y aparición de loteos anexos	Area Urbana: necesita completar su trama de servicios y la dotación de espacios verdes; zonas urbanas densas: no existen corazonces, jardines ni arbolado urbano, por densidad poblacional amerita nueva dotación de servicios; áreas de carácter abierto: formado por los partidos de la segunda corona, con gran prioridad en la dotación de servicios y de completar los loteos; áreas de carácter abierto y gran vegetación: con muy bajo nivel de ocupación parcelaria, discontinuas y poco económicas

Problema	Características	Algunos datos *
Deforestación y fragmentación de las comunidades naturales	En especial de los bosques con la instalación de barrios campestres con la consecuente extinción de especies locales. Parece haber una tendencia actual hacia la inversión de la migración urbana-rural con la instalación de barrios campestres y la generación de cinturones de pobreza alrededor de cada uno de ellos con mano de obra para los servicios de estas nuevas habitaciones	Eje. aislamiento de la Selva de Punta Lara con modificaciones de la costa producidas río arriba que empobrecen e incrementan su riesgo de extinción. La pérdida de la capacidad de uso en km ² por el crecimiento de la conurbación de Buenos Aires, que solo entre 1980 y 1991 varió de 2.139,79 a 2.317,32 en una relación que ha sido creciente y sostenida desde 1869.

Fuente: construido a partir de información reseñada por Di Pace: “*Problemas ambientales en ciudades argentinas*” (1991); Pescuma y Guaresti: “*Gran Buenos Aires: Contaminación y saneamiento.*”(1991); Conamba: “*Alternativas para un manejo ecológico del área metropolitana de Buenos Aires*” (1988); Morello et al: “*El crecimiento de la metróplis y los cambios de biodiversidad: el caso de Buenos Aires*”, Valls(1999): “*Derecho ambiental*”

*Cabe señalar que los datos aportados pueden haber variado desde la fecha de realización de las investigaciones que nos han servido como fuentes, sin embargo, creemos que las tendencias no han variado y siguen siendo válidos para entender la realidad de los problemas aquí categorizados, incluso cabe la posibilidad de que estos datos se hayan agravado con el transcurso del tiempo.

He tratado de ser muy sucinta en la presentación de un diagnóstico situacional de las problemas ambientales asociados al proceso de crecimiento del área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires que he descrito hasta ahora. De esta manera, ¿cuándo comienzan los elementos que se consideran dentro de la rentabilidad de la gestión ambiental?, ¿no habría primero que preguntarse sobre la rentabilidad de la supervivencia y calidad de vida de los pobladores y trabajadores que formamos parte de dicho ambiente?.

Las coyunturas y dinámica económica actual determina un paradigma de individualismo para responder a estas diferentes problemáticas, sin embargo, las acciones tienden a la organización local y a una revalorización de la gestión local. Al parecer, algunos de los proyectos regionales de comercio y reforzamiento de las ventajas comparativas de la cuenca del Río de la Plata no están ajenos a los procesos de reinserción de la pequeña y mediana industria.

Creo que la historia ha demostrado que la insostenibilidad del ambiente no es un tema cíclico que desaparezca con nuevos modelos económicos. Al parecer lo que el desarrollo histórico ha mostrado hasta ahora es cómo la productividad está íntimamente ligada a la calidad de vida de los habitantes que son la mano de obra y la fuente demandante de la producción. Se saturan los límites y la ciudad misma trata de dar soluciones a la demanda creciente de infraestructura, de vías de acceso y de calidad de los servicios demandados; ¿no sería de esta manera conveniente que desde la misma legislación se velara por estos procesos?. Este será el punto final del análisis que aquí propongo.

III.-DERECHO AMBIENTAL, DESDE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL EN SU RELACIÓN CON LA INDUSTRIA Y POBLACIÓN

Conocer sobre las políticas ambientales en los países desarrollados es solo un requerimiento necesario para lograr entender cómo cada día, estos incorporan mayores requisitos sobre producciones radicadas en otros países. “Por ende, dichas políticas pueden estar afectando directa o indirectamente las corrientes del comercio internacional y de la inversión extranjera directa (IED)” (Chudnovsky y Chidiak, 1996, 1). De esta manera los lineamientos desde organismos multilaterales establecen las reglas del juego para el marco internacional, delimitan como contenidos mínimos: las causas básicas del impacto, los efectos ambientales de segundo y tercer orden y más ampliamente de los aspectos del marco institucional que determinan el éxito de las medidas de prevención y mitigación.

Ya se ha superado ampliamente el concepto economicista inicial de la contaminación ambiental, ahora se trata de crear desde un concepto abarcativo de lo ambiental:

-
- marcos reglamentarios y administrativos adecuados para el medio ambiente y los recursos naturales;
 - la adopción de medidas de protección, manejo, mitigación y mejora del medio ambiente;
 - la inclusión de temas como los derechos de los pueblos indígenas, desarrollo comunitario, reasentamientos involuntarios, requerimientos de consulta, consideraciones de género y
 - asuntos relacionados con el impacto social y la sostenibilidad, con la consideración especial de la responsabilidad básica de cada actor en la unidades de operaciones la formulación de proyectos, así como en la orientación al problema de la pobreza y los efectos distributivos, entre otros.

Las programaciones de préstamos y la promoción comercial e industrial es vista desde la planificación estratégica y de la programación del país. Esta debe evaluar la situación ambiental según una estrategia ambiental según los indicadores ambientales de otros países. Como ejemplo

(...) sobre las emisiones sectoriales en los EE.UU. se identificó un conjunto de ramas “sensibles” por el impacto ambiental potencial de sus procesos productivos. Las ramas manufactureras de alto y mediano potencial contaminante reunían los dos tercios de las exportaciones argentinas en 1990 y, en el caso de las destinadas a los países de la OECD, la participación de las mismas alcanzaba más del 70% (Chudnovsky y Chidiak, 1996, Sp).

Sin embargo, la falta de datos sectoriales sobre emisiones referidos a la industria argentina en general, hace difícil el control exigido por en las producciones locales¹⁶. Existen datos sobre la percepción industrial sobre lo que la industria considera como factores determinantes. A nivel interno: los cambios regulatorios en materia ambiental, las presiones comunitarias y de clientes; y a nivel externo: demandas de clientes o normas ambientales en mercados de exportación, requerimientos de bancos internacionales y de empresas transnacionales¹⁷.

Pero, entonces, ¿cómo se ubica la industria argentina dentro del mejoramiento tecnológico necesario para alcanzar los estándares internacionales”. Según una

¹⁶ En un reciente artículo en el Diario Clarín, se indicaban datos sobre efluentes contaminantes a lo largo de los 64 km. del cauce de la Cuenca Matanza-Riachuelo en el que se señalaba que de las 90 industrias existentes, el 89% de la contaminación es de origen industrial desagregada en los rubros de: alimentación, 35%, químicas con un 30%, frigoríficos, curtiembres, textiles, metalúrgicas y papeleras con un 35%. (Fernández, 20 de agosto del 2000, 46-47)

¹⁷ Ver el trabajo de relevamiento que realizaron Chudnovsky y Chidiak en cuatro sectores de la industria argentina en 1996, Chudnovsky y Chidiak, 1996.

encuesta realizada en 1998 por el INDEC y la Secretaría de Ciencia y Tecnología sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales, el esfuerzo estimado en el mejoramiento tecnológico entre 1992 y 1996 en la Argentina está íntimamente relacionado con los indicadores de “(...) ventas y el empleo, la incorporación de bienes de capital, y la gestión (expresada a través de la redefinición de la mezcla de productos, el replanteo de los niveles de integración, la selección de proveedores externos, el diseño de las estrategias comerciales y de estrategias a largo plazo)” (INDEC, 1998, 25).

No he conseguido información que establezca cuál es la proporción de tecnología incorporada a los bienes de capital, o de tecnología no incorporada como licencias, consultorías y software en la vinculación entre la investigación y desarrollo de soluciones sostenibles en materia ambiental para cada sector de la industria y de acuerdo a los costos ambientales que se invirtieron en sus períodos contables. Solo para tener una idea, de los 1.533 establecimientos encuestados por INDEC, sólo 534 realizaron gastos en actividades de innovación y el total de gastos pasó de 0,31% de las ventas, en 1992, a 0,34% en 1996 y mucho menos de la mitad corresponde a investigación y desarrollo ¹⁸; la cual se limita a la adquisición de tecnologías disponibles.

Como vemos, hasta ahora y de hecho, la presión regulatoria de parte del Estado es “(...) más bien potencial que real, dado que las autoridades son conscientes de que si intentan forzar el cumplimiento de las normativas vigentes (que presentan altas exigencias) en plazos breves, se crearían situaciones límites para la mayor parte de las empresas instaladas” (Chudnovsky y Chidiak, 1996, 1). Veamos entonces cuáles son estas exigencias.

A.-Derecho Ambiental y Consideraciones Legislativas Conexas

En 1972 se decretan normas para la conservación de instalaciones de establecimientos industriales que establecían parámetros de: grado de desarrollo de los mismos, factores socioeconómicos, densidad de población, consumo de energía y contaminación ambiental. Largo camino se ha recorrido desde ese momento y muchas han sido las leyes, decretos y resoluciones que venían a contemplar la materia ambiental desde la promoción industrial, la prevención y control de riesgos profesionales, normas de elaboración de productos contaminantes y de límites permitidos en la evaluación de contaminantes; incluso de cobro de cuotas de resarcimiento por contaminación ¹⁹. Pero solo será con la reforma constitucional de 1994 que se incluye como tema independiente las materias de inherencia ambiental.

¹⁸ En este informe pueden encontrarse referencias concretas a la tecnología incorporada a los bienes de capital, o de tecnología no incorporada como licencias, consultorías y software en la vinculación entre la investigación y desarrollo (INDEC, 1998, 49).

¹⁹ Sobre el tema de resarcimiento ver la Resolución 71949 del O.S.N. fechada el 12/3/1984.

El criterio del Estado Argentino sobre el Derecho Ambiental en el último proceso constituyente de 1994, fue considerarla como materia de un nuevo derecho y no como materia de fondo a dictarse por el Congreso. Según este precepto, la Nación deberá dictar los presupuestos mínimos para la protección ambiental, sin embargo al no especificar cuál organismo lo realizaría se han producido diferentes propuestas que aún no han conseguido legitimidad institucional ni legal. Además, se estableció desde la Constitución que corresponderá a las provincias dictar las normas complementarias de aquellas nacionales que contengan los presupuestos mínimos.

Esto significa que los estados provinciales, podrán dictar presupuestos de protección que estén por encima de los niveles mínimos que dicte la Nación, o sea, normas que contengan presupuestos mayores de protección, en orden a los particulares intereses de cada provincia. Es así como se han generado problemas jurisdiccionales que solo se pueden tratar de corregir según las formas administrativas conjuntas como es el caso del área metropolitana de Buenos Aires.

Las grandes diferencias de cada jurisdicción de partido sobre indicadores de calidad de vida, infraestructura, servicios, etc. plantea como necesaria la discusión de presupuestos mínimos ²⁰ para la metrópolis bonaerense y así lograr seguridad jurídica para la inversión industrial en general.

La misma Constitución en su art. 41²¹ plantea la idea de la precaución para la preservación del ambiente. Esto significa una responsabilidad adquirida para prevenir y anticipar el daño ambiental²² que en materia de responsabilidad objetiva; se deriva de la Constitución la consideración de la responsabilidad establecida en el Código Civil sobre la devolución de las cosas dañadas en especie “volver las cosas a su estado anterior”. Además se entiende que, es una obligación la recomposición del daño ambiental ²³.

²⁰ Podría entenderse que los contenidos mínimos deberían contemplar política ambiental: con principios al ambiente sano, desarrollo sustentable y la prevención / Procedimientos ambientales: a través de sistemas de audiencias públicas y acciones de amparo/ Autoridades de aplicación: con sus atribuciones y funciones / Responsabilidad en materia ambiental: con obligación de recomposición y responsabilidad civil y penal / Utilización racional de recursos naturales / Preservación del patrimonio natural y cultural / Protección de la biodiversidad / Derecho a la información ambiental / Derecho a la educación ambiental / Residuos peligrosos y radioactivos. (Valls,1999,48-49):

²¹ “Todos los habitantes gozan de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tiene el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección del derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”

²² Este es el caso de instrumentos como planes de contingencia, evaluaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales.

²³ De esta manera y como ejemplo, si se produjeran daños a la salud de una persona por intoxicación al aspirar plomo de emanaciones industriales, estaría contemplado por el derecho penal argentino su resarcimiento económico e incluso penal.

REVISTA SOBRE RELACIONES INDUSTRIALES Y LABORALES

En el cuadro N°5 vemos que normas de adhesión a la futura ley ambiental son interesantes para el análisis de la responsabilidad industrial y el análisis de los contenidos mínimos que contempla la legislación ambiental en el caso de la industria.

Cuadro N°5. Síntesis de las implicaciones normativas nacionales en materia ambiental e industrial aplicables al área metropolitana de Buenos Aires²⁴

Normas nacionales	Contenido en materia industrial
Ley nacional de residuos peligrosos (24.051) ²⁵	Solamente regula los residuos sometidos a la jurisdicción nacional dejando a las provincias la regulación de sus jurisdicciones. Aunque en el caso de las movilizaciones de residuos entre varias jurisdicciones ha llevado en la práctica que se considere a esta ley como aplicable en todo el territorio argentino. Incluye residuos clasificados como peligrosos. Obliga en sus art. 34 y 60 a la realización de declaración jurada y evaluación de impacto ambiental respecto a las actividades de disposición final de residuos peligrosos; declaración jurada para transporte y tratamiento
Normas nacionales	Contenido en materia industrial
Pacto Federal Ambiental (05/07/1993):	Reconoce como obligatorios los compromisos asumidos en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Al incorporar el principio de la participación ciudadana, se ratifica el carácter público y accesible de la Información Ambiental y además, ratifica el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones que involucren a su “medio ambiente”
Ley de conservación de suelos (22.428 decreto reglamentario 681/81)	invita a las provincias a adherirse a este sistema lo que implica la aplicación de normas administrativas, técnicas y económicas para la conservación de suelos. Además tiende a la declaración de distritos de conservación de suelos y de consorcios de conservación volitivos quienes podrán contar con estímulos provinciales, créditos y subsidios.
Ley sobre contaminación atmosférica (20.284):	establecimiento de un sistema de adecuación y control de fuentes fijas a los parámetros de emisión permitidos, su registro y habilitación. En el caso de que la contaminación traspasara la jurisdicción local, podría llegar a entenderse su aplicación federal (casos como el de las lluvias ácidas y de las sustancias que dañan la capa de ozono)
Ley sobre utilización y comercialización de las sustancias	prohíbe terminantemente la radicación industrias productoras de sustancias controladas según el Convenio de Viena y el

²⁴ No se incluyen las leyes que ratifican convenios internacionales.

²⁵ Complementan esta ley las normas: Decreto 181/92 sobre transporte y manejo de residuos peligrosos importados al país. Resolución 1742/93: que desde la administración de aduanas restringe el ingreso de residuos al país. Resolución 454/93, 14/, 106/94, 250/94, 253/94, 224/94: que manejan desde la clasificación, manejo, generadores y operadores de residuos peligrosos. Resolución 256/94: concurso público nacional e internacional para la adjudicación de inversión. Manejo, y operación de plantas de tratamiento de residuos.. Resolución 345/94: crea la Comisión Interministerial de Residuos Peligrosos.

controladas (24.040)	Protocolo de Montreal en el territorio argentino
Ley sobre la prohibición de verter efluentes sin tratamiento previo (2.797, decretos 674/89 y 776/92)	Aplicable a nivel federal, complementa el Código Civil y prohíbe arrojar tanto residuos domiciliarios como industriales sin tratamiento previo. Los límites de vertidos permisibles, pagos de tasas y exentos, multas y derechos especiales de vertido a cambio del pago de una tasa por el servicio de control de la contaminación hídrica por parte de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
Régimen de consulta (Art. 40 de la Constitución Nacional)	De carácter público vinculante "(...) en lo que respecta a proyectos legislativos)" en cuyo caso la convocatoria se realizará a través del Congreso de la Nación, pero igual se prevé en caso no vinculante que la convocatoria la realice el Poder legislativo o ejecutivo nacional dentro de sus respectivas competencias. Por parte de los particulares es obligatorio informar al Estado de todo daño ambiental y los riesgos asociados para su posterior difusión.
Ley de Seguridad e Higiene en el trabajo (19.587)	Con especificaciones de calidad del aire del ambiente laboral, tratamiento de efluentes aplicables a todo el territorio argentino"(...) por tratarse de legislación de fondo (artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional)" (Valls,1999,120). Existe en la Dirección Nacional de Higiene y Seguridad Social del trabajo un Registro Nacional para la Prevención de Accidentes Industriales Mayores que incluye una lista de sustancias químicas a declarar.

Normas nacionales	Contenido en materia industrial
Etiquetado ecológico Resolución 423/92	otorga la etiqueta ecológica a los productos considerados orgánicos; esto es que sean sustentables en el tiempo mediante el manejo racional de recursos naturales sin la utilización de productos químicos, mantenga e incremente la fertilidad del suelo, la diversidad biológica y la identificación clara de los consumidores de estas características. No llega a determinar la caducidad del etiquetado ni su proceso de renovación
Sistema Nacional de Normas de Calidad y Certificación	adscripto al Ministerio de Economía y Obras (Secretaría de Industria) alcanza la certificación de todo tipo de productos a través del Organismo de Normalización. Son normas de carácter voluntario y son equivalentes a normas internacionales como las ISO
Ley de Inversiones Públicas (24.354 y Decreto 1427/94, 720/95 y Resolución 164/95)	prescribe la realización de estudios de factibilidad y/o impacto ambiental en obras como: instalaciones de residuos públicos o tóxicos peligrosos, tratamiento químico, de transformación o almacenamiento de tierras, construcción de líneas ferroviarias, terraplenes y autopistas, puertos comerciales, deportivos o vías navegables, instalación de poblaciones masivas. Sin embargo, para los casos que la de aplicación autoridad (Secretaría de Programación Económica dependiente del Ministerio de Economía) así lo crea puede extenderse el ámbito de aplicación

	a otras áreas. Fue vetada la metodología sugerida para la realización de las EIA.
--	---

Fuente: construido a partir de información reseñada por Valls: "Derecho Ambiental" (1999); Zeballos: "Dos décadas de legislación ambiental en la Argentina" (1994)

Dentro de la materia de sanciones y daños ambientales por incumplimiento a los preceptos, se debe incluir en las funciones de la industria su afección directa e indirecta a las personas y sus cosas. Para esto, la delimitación de los bienes públicos y de aquéllos que sean susceptibles de apropiación privada me parece que determina claramente la inherencia privada en el resarcimiento en el caso de que las molestias causadas por el ejercicio de su actividad. Ya que entiendo que el Código Civil hace ver que se puede afectar los bienes públicos, al derecho del disfrute y uso de bienes públicos y (según las restricciones de los excesos) al ejercicio del dominio privado²⁶.

He encontrado ciertas opiniones que creen que el tema del "DAÑO ECOLOGICO" implica el concepto de "daño difuso". Por lo que se puede considerar que la(s) causa(s) es(son) colectiva(s). De esta manera la violación puede producirse no solamente a nivel de derecho subjetivo que ya está planteado en el Código Civil, sino que, pueden ser lesionados "intereses legítimos" e "intereses o derechos colectivos"; que son materia de jurisprudencia y doctrina del derecho. Quizás por esta razón actualmente muchas de las consideraciones particulares de la aplicación del derecho ambiental solo está contemplado ante la acción de jueces y con formas de presión organizadas (como es el caso de los organismos no gubernamentales). Su carácter de derecho "difuso" hace que las causalidades sean mucho más complejas, por eso la responsabilidad de la industria no tiene que ver con circunscripciones geográficas limitadas (caso de la intrajurisdiccionalidad de la conurbación bonaerense) en lo que se conoce en el Código Civil (art. 906) como "daño remoto". Y además, no se puede delimitar a un tiempo específico mientras el daño esté presente y se pueda demostrar la relación de causalidad.

En esta materia, creo que la norma penal no está claramente encuadrada para los casos de delito ambiental, así lo veo en el caso de contaminación de aguas cuando no se puede establecer claramente el "nexo causal" dentro de la contaminación y la industria imputada; o por lo inadecuada de ser solamente aplicable en el caso de aguas potables, lo cual deja afuera a los cursos de agua ya contaminados previamente (caso del Río Matanza, el Riachuelo, etc.).

Normalmente las industrias han optado por externalizar su costo ambiental y así abaratar los costos, lo que realmente atenta contra la gestión integral de la problemática ambiental ya que realmente el principio de contaminador pagador es de: *Quien* causa el daño, debe abonar las sumas necesarias para su resarcimiento. De esta manera el ejecutor o causante del daño debe ser responsable directo de su

²⁶ Ver los artículos del Código Civil al respecto que incluye el título II sobre disposiciones de interés ambiental señaladas por Zeballos, 1994, 133.

acción y no se debería poder comprar un *permiso* de oportunidad de contaminador²⁷. Entonces, pese a que se tomen recaudos para realizar una actividad productiva limpia, se deben resarcir los daños causados a la propiedad como ya lo indica el Código Civil, ya sea por omisión o acción directa o indirecta. Sin embargo, actualmente con el sistema de aseguradoras de riesgo ambiental, “(..) nada obsta a la contratación de un seguro que cubra la responsabilidad por daño ambiental, siempre que la misma sea aprobada por la autoridad de aplicación en la materia” (Valls,1999,34), en este caso, de la Superintendencia de Seguros.

Como vemos, aún no está claramente definida hasta donde se puede establecer la responsabilidad de establecimientos en el caso de daños ambientales, que además solo será considerada por la justicia cuando el hecho ya esté consumado ²⁸.

En materia *tributaria* aún queda la tarea por parte del Congreso del estudio de la naturaleza jurídica del tributo ambiental y “(..)según el tipo de impuesto de que se trate legislarlo como corresponda” (Valls,1999,34). Sin embargo la discusión por el planteo de incentivos y castigos económicos para la preservación ambiental se enmarca en una política de disuasión y estimulación no claramente prevista por la normativa vigente. Estos mecanismos tenderían a la reducción del papel del Estado a un rol fiscalizador, pero supondrían la supresión de medios coercitivos de represión a cambio de mayores sanciones administrativas.

Parece ser que los seguros ambientales y fondos de garantía serían parte de estos incentivos y por ahora se los ve como uno de los principales medios de tipo monetaristas, para el cálculo de la prevención de riesgos ya que, necesariamente debería plantearse un diagnóstico inicial de control de riesgos para la prevención de siniestros.

Quizás el principal problema precisamente radica en la imposibilidad actual de poder calcular las dimensiones del daño, las probabilidades de ocurrencia y su frecuencia y así poder estimar el costo de su reparación. Esto influye en el caso del seguro ambiental y principalmente a la hora de la toma de decisiones para la realización de proyectos y obras de gran impacto ambiental.

Si bien existe un marco jurídico exhaustivo en materias ambientales, el vacío que he observado en los procesos de orden intrajurisdiccional, sobre la responsabilidad y el costo ambiental, solo son abordados desde la doctrina y jurisprudencia. Básicamente, los establecimientos actúan bajo las directrices emanadas directamente por los jueces, por la amenaza de potenciales clausuras de plantas industriales y con

²⁷ Según Valls, la doctrina asienta este hecho con diferentes resoluciones y decisiones. Ver a Valls, 1999,187.

²⁸ Así se puede considerar según el fallo de La Cámara Federal de San Martín en la causa "Pregnotato" según la cual se puede entender que “(..) las industrias deben esforzarse y preocuparse en cumplir con las normas legales y las reglamentaciones ambientales administrativas, porque caso contrario, la falta de cumplimiento de ellas repercutirá como un "boomerang" contra ellas cuando deban actuar ante un Tribunal como demandadas en un caso ambiental” (Cámara Federal de San Martín (21/03/1995).

la posibilidad de que se apliquen las sanciones penales previstas en las nuevas normas. Muy lejos aún está el objetivo último del

(...) diseño de productos *verdes* o ecológicos, que considere su impacto ambiental a lo largo del *ciclo de vida* (...) Además de los esfuerzos intrafirma, esto implica coordinar su GA con proveedores, clientes y encargados del manejo [ambiental]. (Chudnovsky y Chidiak, 1996, Sp).

No he podido apreciar, visto los elementos básicos para la gestión ambiental de establecimientos privados, especificaciones sobre el caso de tratamientos del entorno ambiental, control claro de la sustentabilidad de su cumplimiento y muy pocos casos de real interés ético y moral. O en el caso de publicar los logros y certificaciones ambientales, las empresas se orientan hacia la preservación del medio ambiente, el uso racional de la energía, el tratamiento especial de efluentes y la higiene y seguridad en el trabajo y; solo algunas incluyen la prevención ante catástrofes, el uso del suelo y de los recursos biofísicos, entre otros de los graves problemas del periurbano bonaerense.

Creo que es importante considerar en mayor profundidad:

- *Uso de tecnologías "limpias" y optimización de procesos*: con la adopción de nuevos procesos productivos y la consideración de las posibilidades y retribuciones de la tecnificación de la industria en pro de este objetivo. Normas claras en la definición del ecoetiquetado y en la aplicabilidad de normas de calidad nacional e internacional. Sería conveniente la instrumentalización de formas tributarias que vengan a considerar el reaprovechamiento de insumos, subproductos y residuos sólidos/cambios de materias primas o insumos para un tratamiento más eficaz de efluentes, emisiones a la atmósfera y residuos sólidos y semisólidos.
- *Tratamiento de al final de la contaminación al final de la producción (end-of-pipe)*: que deben ser avaladas por el Estado en coordinación con los mayores costos de inversión y operación, mayormente "no recuperables"

Este panorama es mucho más importante cuando en el modelo liberal globalizado de las empresas transnacionales y bancos internacionales requieren cada vez mayores controles y evaluaciones de impacto ambiental.

Sin abandonar a la pequeña y mediana industria ²⁹ y no sólo sean consideradas las presiones legales en el ámbito de las presiones locales ³⁰. Creo que en este

²⁹ No conocemos un diagnóstico preciso de la situación ambiental en la Argentina para la pequeña y mediana empresa y sería importantísimo el estudio de su factibilidad cuando el modelo económico apuesta a su reactivación.

³⁰ En la encuesta de CEADS/ADEGA realizada en 1994, en una muestra de pequeñas y medianas empresas cuya propensión exportadora promedio era considerablemente inferior a la de los sectores de alta tecnología, los establecimientos mostraron que "(...) a la hora la gestión ambiental (...) Un 97% de las firmas encuestadas señaló que sus medidas de gestión ambiental estaban motivadas por la legislación

marco jurídico, las PyMEs se encuentran cada vez más imposibilitadas de competir sobre la base de costos, y sólo puede evolucionar si se especializan y buscan atributos propios de la diversificación. Sin embargo ya hemos visto que ni aún las empresas grandes poseen grandes inversiones en desarrollo y tecnología. Es así como sólo con llegar a cubrir las funciones preventivas, podría llegar a ser un gran paso en la gestión ambiental de la ciudad metropolitana de Buenos Aires.

B.-El caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

A la clásica evaluación económica, la incorporación y obligatoriedad de la variable ambiental viene a considerar a la EIA como la evaluación y prevención de los efectos perjudiciales para cualquier actividad. Incluso los controles serían más fáciles de realizar ya que existiría un patrón básico de referencia por cada caso concreto de afectación.

Para varios autores la constitución de la Ciudad de Buenos Aires es una de las más ecologistas del mundo, ya que uniría a un programa de protección ambiental, desde lo ecológico, con políticas de planeamiento urbano y de participación ciudadana. En 1999, conforme a los términos del artículo 30° de su Constitución, el Art. N° 2 de la Ley 123 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CAB) sobre Evaluación del Impacto Ambiental (EIA): se le define como un procedimiento técnico-administrativo cuyo objetivo es la identificación e interpretación de los efectos ambientales de actividades y emprendimientos por igual y en diferentes momentos de afectación. A efectos de esta ley el impacto ambiental es entendido como las “(...) acciones antrópicas que puedan producir alteraciones susceptibles de afectar la salud y la calidad de vida, la capacidad productiva de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales” (Art.3) ³¹.

Así mismo, contempla como lo cobijan las jurisprudencias internacionales en materia de interés para la CAB. Da cabida a todos los interesados en hacer valer sus derechos y dar a conocer sus opiniones, esto es, que comprende en su alcance a toda actividad, proyecto, o programa o emprendimiento que puede ser susceptible de producir un impacto ambiental de relevante efecto de cualquier tipo de persona (física o jurídica, pública o privada).

Ahora, veamos sus correspondientes en la *Provincia de Buenos Aires (PBA)*, que en la *Ley ambiental 11.723* en su capítulo III sobre Instrumentos de la Política

local, un 53% lo hace a raíz de criterios ambientales de la casa matriz y sólo un 17% por requisitos ambientales de los mercados de exportación” (Chudnovsky y Chidiak, 1996, Sp).

³¹ determina [que tendrá como] fin (...) coadyuvar (...) a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras (...)Preservar el patrimonio natural, cultural, urbanístico, arquitectónico y de calidad visual y sonora (...)Proteger la fauna y flora urbanas no perjudiciales (...)Racionalizar el uso de materiales y energía en el desarrollo del hábitat (...)Lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad (...) Mejorar y preservar la calidad del aire, suelo y agua [y] Regular toda otra actividad que se considere necesaria para el logro de los objetivos ambientales consagrados por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art.1)

Ambiental - Del Planeamiento y Ordenamiento Ambiental; establece "(...) que todo proyecto con algún efecto negativo al ambiente y/o sus recursos naturales, deberán obtener una DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL expedida por la autoridad ambiental" (Art. 10). Para los mismos tipos de personas jurídicas, surgen dos instrumentos obligatorios y de ahí una primera diferencia, pues incluye la Declaración de Impacto Ambiental previo a la EIA y no como un paso de la metodología de la EIA.

En ninguno de los dos casos se habla expresamente de auditorías ambientales como un instrumento de revisión periódica, documentada y sistematizada que se realiza por entes homologados internacionalmente para corroborar el cumplimiento de los estándares ambientales³². Solo se les hace mención como un requisito para el otorgamiento o renovación del Certificado de Aptitud Ambiental. En el caso de la *Provincia de Buenos Aires (PBA)* está considerada de manera especial por *la ley ambiental e industria (11.459)*. Este certificado en el caso de la Provincia de Buenos Aires es de carácter obligatorio y sin él no será otorgada la habilitación industrial de un establecimiento. En el caso de la Ley 123 de la CAB es un trámite de tipo administrativo en el que junto con un formulario se presentará en casos de bajo impacto ambiental.

Parece que con esta sola descripción ya se puede entender que existe un mayor control sobre los establecimientos en la PBA ya que tenemos tres instrumentos, cuya autoridad de aplicación puede tener las mismas incumbencias que un municipio y con facultades para delegar funciones a los distintos Organismos Provinciales que tengan incumbencia en materia ambiental. Es el ejercicio de control y administración al mismo tiempo para la PBA a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente que es cobijado por la *Ley 11.469*.

No es así en el caso de la CAB quien prevé que un organismo (no definido en la ley) del Poder Ejecutivo con competencia ambiental velará por el cumplimiento de la ley y contará con el apoyo de una Comisión Interfuncional de Habilitación Ambiental y un Consejo Asesor Permanente. En un primer momento, parecería que la capacidad de gestión estaría garantizada por un instituto autónomo en el caso de la PBA con un nivel legislativo superior.

Del mismo modo, en cuanto a Declaración de Impacto Ambiental, *la Ley 11.723 de la PBA* la define como un acto administrativo que puede aprobar o no una obra y que al igual que en la Ciudad de Buenos Aires debe ser de conocimiento público, solo que este caso emitidas por la autoridad provincial o municipal en el Sistema Provincial de Información Ambiental que es creado en el art. 27 de esta misma Ley. Así mismo establece que esta autoridad emisora deberá verificar periódicamente el cumplimiento de la Declaración, hacer llegar las observaciones necesarias y las emanadas en audiencia pública.

Esta es quizás una primera conclusión, creo que el interés de la PBA está más relacionado con la radicación industrial y el cumplimiento de la normativa ambiental

³² Así lo define la Environmental Policy Administration (EPA) de Estados Unidos

vigente. En el caso de la CBA su objeto es más el aseguramiento de la no generación de impactos negativos y por eso se aborda más desde la prevención y no desde el control. Por eso quizás la importancia que se le otorga a las EIA y a las especificaciones de ley para su realización, discusión y aprobación. Y ya que no existe una normativa nacional con respecto a las EIA³³, suponemos que podrían visualizarse como que esta orientaría más a la mensura de los costos ambientales de la producción; mientras para la PBA son mayores las ventajas de la persuasión y fiscalización periódica. Así lo hemos visto particularmente cuando ha sido aplicado en el caso de la disposición final de residuos peligrosos cuyo objetivos son: “identificar, predecir, ponderar y comunicar los efectos, alteraciones o cambios que se produzcan o pudieren producirse en el "medio ambiente" por la localización , construcción, operación, clausura y desmantelamiento de dichas plantas” (Ley nacional 9.111).

Como ya hemos visto, el Código Civil la responsabilidad por "riesgo" o "vicio de la cosa" (Art. 1113-parágr.2º, ap. 1º y 2º) y la responsabilidad por daño están íntimamente ligadas fundadas en la posibilidad de establecer los nexos causales. Sobre este tema y en consideración de la obligatoriedad de desarrollar EIA. Tenemos que para la PBA solo serán sujetas aquellas actividades, proyectos o programas que sean considerados por la autoridad de aplicación; mientras que en la CAB se consideran tres categorías de aplicación:

- Alto Impacto Ambiental, así categorizados por ser susceptibles de producir relevante efecto ambiental;
- Mediano Impacto Ambiental, así categorizados y cuando lo indique la reglamentación respectiva por ser susceptibles de producir relevante efecto ambiental, y
- Aquellos que la ciudadanía lo solicite en el marco de los derechos conferidos por el Artículo 26 de la Constitución de la Ciudad y de acuerdo con la reglamentación. (Art. 8 Ley 123)

Otra diferencia fundamental se puede apreciar en torno a la participación e incumbencia ciudadana en las decisiones de gestión ambiental de la CAB. Pues no solo esta última forma no existe en la PBA, sino que además se puede, en el caso de que la autoridad de aplicación así lo disponga, “(...)denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial” (Art.26. Ley 11723 PBA) y no cuando las características de la propiedad intelectual no lo permitan (Art. 37 Ley 123 CAB). En el caso de la PBA la promoción para la creación del Sistema Provincial de Información Ambiental podría por lo menos la interdisciplinariedad de los problemas ambientales al alcance de los interesados.

³³ Los proyectos que intentaron uniformar el procedimiento para la realización de evaluaciones de impacto ambiental a nivel nacional fueron vetados: Ley 24.197 que imponía las evaluaciones ambientales para toda la república, vetada en 1993. Ley 24.354: vetada la metodología a utilizar para la EIA de las obras públicas.

En la CAB la obligatoriedad de la realización de una Audiencia Pública Temática, de acuerdo con los requisitos establecidos por la Ley No 6 y cuyo costo estará a cargo de los responsables del proyecto es indispensable para la aceptación de la Declaración de Impacto Ambiental (Arts. 26,27. Ley 123 CAB). Sin que con esto se garantice la subjetividad de la gente pues, siempre se consideran en el texto de la ley, la producción del resultado dañoso como por causalidad material.

Cabe indicar que para la PBA existen otros mecanismos de sanción habilitados desde la misma ley cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o los recursos naturales ubicados en territorio provincial. En estos casos, cualquier habitante de la Provincia puede acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar, a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes. Si esta no responde se puede acudir al defensor del pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo o, si el caso lo amerita por su peligrosidad, ante tribunales ordinarios competentes (Art. 34,35 y 36 Ley 11723 PBA).

Lo que quizás ninguna de las reglamentaciones logra resolver tiene que ver con tratar de evaluar genéricamente a cualquier componente antrópico en relación con el medio natural y, según la caracterización del área metropolitana de Buenos Aires, específicamente a escala territorial. Sería el caso de esta materia, por ejemplo, la capacidad de acogida de actividades en áreas rurales ³⁴.

Al mismo tiempo no hace mención de las correspondencias de estándares internacionales que son considerados por los establecimientos y que podrían generar incluso, contradicciones en la forma y metodología de trabajo. No se incluye el concepto de calidad, no para los bienes, sino en el proceso de producción y aseguramiento industrial. Tampoco se establecen o quién establecería los marcos regulatorios de las normas internacionales que prescriben sobre la aplicación de la ley nacional o local.

La idea de ciclo de vida de la producción industrial y sus controles con el entorno siguen siendo genéricamente previstos por los componentes de las leyes, pero a excepción de la Certificación de Aptitud Ambiental para la PBA; no se consideran mayormente las implicancias de los estándares económicos sociales que deberían contemplarse para la industria en relación con su espacialidad.

Cabe indicar que ambos casos consideran la calidad de vida como punto central de sus políticas y resoluciones, esto puede entenderse en el marco de prevención o de mitigación y control de las particularidades jurisdiccionales, y es un gran progreso en la asunción de un concepto de ambientalismo mucho más amplio.

Tendría que considerarse si dentro de la discusión de lo que se define como impacto ambiental debe incluirse una redefinición de la planificación a escala urbana. Ya que al no ser incluido específicamente en estos textos de ley, dejan a la

³⁴ Ver la reseña incluida por Fernández sobre los estudios de I. McHarg. Fernández,1998,347.

Planificación Urbana la responsabilidad de controlar y mitigar las afectaciones al medio habitacional y a la infraestructura y procesos de crecimiento de nuevos asentamientos industriales y los ya existentes.

IV.-ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

No he tratado de finalizar la discusión que apenas se empieza a delinear hoy en día sobre el manejo ambiental industrial, sin embargo, creo que puede ayudar a la construcción de un estudio aplicado de datos ambientales para un área de grandes conflictividades urbanas y rurales. En particular creo que ya no se puede hablar de las mismas categorías de análisis para lo urbano-rural, pero la estrategia aquí presentada desde la legislación ambiental deja lagunas no resueltas sobre esta relación deteriorante y de flujo y reflujo constante.

Dentro de las nuevas reglas del mercado, los costos de medición y monitoreo ambiental deben ser compartidos si se desea una competencia abierta y real entre los actores de la industria (pequeña, mediana y gran industria), pobladores y Estado. Aunque no abordé al Estado como actor (eso requeriría un ejercicio de análisis político que no era mi objetivo), me parece que su rol de legislador puede dar cuenta de las grandes falencias existentes en la creación de redes de negociación y contención entre todos los involucrados.

Tratar de garantizar la internalización de los costos de protección ambiental desde la descentralización de los derechos de propiedad y uso, siendo claramente definidos los precios de los costos ambientales, la responsabilidad civil, penal; las externalidades del contaminador, la escala de la actividad contaminante, la naturaleza de la actividad y la reacción de quién sufre el efecto; siempre en la búsqueda de soluciones consensuadas y rentables para todos los actores.

A mi entender, se puede partir de:

- grupos multilaterales de trabajo entre los diferentes órganos estatales para la integración de sus programas en un plan nacional ambiental.
- grupos de trabajo intra-agencias provinciales, con sus propios equipos de trabajo internos, que pueden vincularse si se plantean canales cónsonos con la flexibilidad de los procesos ambientales.
- formular proyectos pilotos que puedan probar la aplicabilidad municipal y local desde Comités Técnicos sectoriales, regionales o locales
- coordinación entre el ejecutivo y el proceso y la discrecionalidad judicial que permita el poder de policía real para la fiscalización de la política y un plan de acción.
- especificaciones en materia ambiental para el sector privado de la producción y de servicios según una batería de normas coherentes entre sí y de fácil manejo y fiscalización.

Es difícil pensar estos temas cuando las presiones externas traen para las empresas líderes, o de las de menor envergadura, luchas para insertarse en la carrera tecnológica al menor costo posible; sin embargo, las iniciativas de cooperativas ante

preocupaciones ambientales y de respuesta ante emergencias han demostrado que se puede superar el concepto empresario de los departamentos de seguridad/medio ambiente que venían ocupándose de estos temas con anterioridad.

Para que lo evidente se haga concreto, se deben subsanar la contradicciones y vacíos en todo el sistema de regulaciones y procesos legales y darle logicidad a los procedimientos de los jueces y organizaciones no gubernamentales que cumplen su función dentro del complejo proceso de la gestión ambiental de incumbencia industrial.

V.-BIBLIOGRAFÍA

- AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (1986); *¿Qué es el AMBA?*, Cuadernos AMBA, N° 1, Argentina, CONAMBA., pp. 11-21.
- BEC, R. Eugenia y Horacio J. FRANCO (1996); *El poder de la "Ley Suave"*.
Página web: www.industriayambiente.com.ar
- BECCARIA, Luis A. (1983); *Hacia una evaluación de las políticas de promoción industrial. El aspecto regional*, Buenos Aires, Banco Nacional de Desarrollo.
- BIASCA, Rodolfo Eduardo (1984); *Promoción Industrial: objetivos y legislación. Experiencias nacionales e internacionales en materia de promoción industrial. Legislación comparada*, Buenos Aires. Unión Industrial Argentina.
- CHUDNOVSKY, Daniel y Martina Chidiak (1996); *Competitividad y medio ambiente. Claros y oscuros en la industria argentina*, Boletín Informativo Techint, N° 286, Argentina, s.p.
- CICOLELLA, Pablo José (1992); *Reestructuración industrial y transformaciones territoriales*, *Territorio*, N° 4, Buenos Aires, julio, Facultad de Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires.
- CONAMBA (Comisión Nacional Area Metropolitana) (1995); *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis*, Argentina, Ministerio del Interior.
- DI PACE, María, Sergio Federovisky y Jorge Hardoy (1991);
"Problemas ambientales en ciudades argentinas", *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 9, Argentina, diciembre, IIED-AL, pp. 3-35.
- FELCMAN, Isidoro (1991); *Reforma del Estado. Propiedad Pública, gestión privada y descentralización de servicios*, Buenos Aires, Editorial Galerna.

-
- FERNANDEZ, Roberto J. (1998); *La ciudad verde*. Manual de Gestión Ambiental Urbana, Mar de Plata, Facultad de Arquitectura, urbanismo y diseño/ Universidad Nacional de Mar de Plata.
- FERNANDEZ, Roxana (2000); *Riachuelo: radiografía de un río que está cada vez peor*, Clarín, Año LV, N° 19.603, Buenos Aires, dom. 20 de agosto de 2000., pp 46-47
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (SF); *Audiencia Pública*, Sle, Centro para la participación y el control ciudadano.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (SF); *Ley ambiental para la ciudad de Buenos Aires*, Página web: [www. Ecowebs.gov.ar](http://www.Ecowebs.gov.ar)
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (SF); *Ley de Impacto Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires*, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (SF); *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SF); *Ley ambiental para la Provincia de Buenos Aires*, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SF); *Convenio entre la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación y la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires*, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SF); Ley 11.459 Ley ambiental e industria, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SF); *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, Página web: www. Ecowebs.gov.ar
- INDEC y Secretaría de Ciencia y Tecnología (1998); *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales y el esfuerzo estimado en el mejoramiento tecnológico entre 1992 y 1996*, Página web: www. setcip.gov.ar
- JACOBO , Gabriel (1997); *Justicia, medio ambiente e industrias: algunos apuntes sobre el estado actual de la cuestión*, Página web: www.industriayambiente.com.ar
- MORELLO, Jorge et al (SF); *El crecimiento de la metrópolis y los cambios de biodiversidad: El caso de Buenos Aires*. MIMEO
- MORELLO, Jorge et al (SF); *El crecimiento de la metrópolis y los cambios de biodiversidad: El caso de Buenos Aires*. MIMEO.
- MORELLO, Jorge et al (SF); *Crecimiento urbano y pérdida de suelos productivos. Aplicación de tecnología SIG para el caso de Buenos Aires (1869-1991)* MIMEO
- PAHN, Claudio (1988); *Alternativas para un manejo ecológico del área metropolitana de Buenos Aires*, Cuadernos del AMBA, N° 5, Argentina, CONAMBA, noviembre, pp 5-16.

- PESCI, Rubén y Enrique del Alcebo Ibáñez (1992); *Modernización y descentralización en las grandes ciudades. Reconversión industrial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, *Boletín Informativo Techint*, N° 271, Argentina, julio-septiembre, pp 3-47.
- PESCUMA, Augusto y María Elena Guaresti (1991); *Gran Buenos Aires: Contaminación y saneamiento*, Medio Ambiente y Urbanización, , Año 9, Argentina, IIED-AL, diciembre, pp. 35- 74.
- PÍREZ, Pedro (1991); *Gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Medio Ambiente y Urbanización*, Año 9 , n° 35, IIED-AL, junio, pp. 43-57.
- PÍREZ, Pedro (1994); *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Provincia de Buenos Aires y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SF); *Sanciones y resoluciones varias de gobierno*, Página web: www.ecowebs.gov.ar
- SGUIGLIA, Eduardo y María Bruce (1995); *Las normas ISO en la Argentina. El sistema nacional de normas de calidad y certificación. Alcances y perspectivas*, *Boletín Informativo Techint*, N° 284, Argentina, octubre-diciembre, pp 49-59.
- SUÁREZ, Odilia (1999); *El territorio argentino*, Buenos Aires, UGYCAMBA y FADU/ Universidad de Buenos Aires.
- TORRES, Horacio (1993); *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Argentina, Dirección de investigaciones/Secretaría de Investigación y postgrado /Fadu-Universidad de Buenos Aires.
- VALLS, Mariana (1999); *Derecho ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina a fin de siglo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- ZEBALLOS, María Cristina (1994); *Dos décadas de Legislación Ambiental en la Argentina*, Argentina, AZ Editora.