

ARGENTINA: TRAYECTORIA DE LA SECRETARÍA
DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE
DE LA NACIÓN EN EL PERÍODO 2003-2015. EL
ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN
DISCUSIÓN¹

*Argentina: work path of the Secretariat of
Environment and Sustainable Development in
the period from 2003 to 2015. The environmental
planning of the territory being discussed*

CECILIA ERBITI²

Facultad de Ciencias Humanas

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Tandil, Argentina

ceciliaerbiti@gmail.com

¹ Este artículo se elaboró en el marco del proyecto «Ordenación Territorial en la Argentina. Teoría y Práctica en el período 2003-2015». Aprobado por evaluación externa (Programa de Incentivos; Código: 03/D287). Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP); Facultad de Derecho/Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires, Argentina. Período de Acreditación: 01/01/2016 al 31/12/2018. Un avance de esta contribución se desarrolló en un breve apartado de la ponencia «Trayectoria de las instituciones nacionales con competencias ambientales en el periodo 1970-2010»; sexto Congreso Argentino de Administración Pública (Resistencia, Prov. de Chaco; 6 al 8 de julio de 2011).

² Doctora en Filosofía y Letras, especialidad Historia y Geografía (Universidad Autónoma de Madrid, España); especialista en Ordenación del Territorio (Universidad Politécnica de Valencia, España); especialista en Gestión Medio Ambiental (Universidad Politécnica de Madrid, España) y profesora de Geografía (UNCPBA; Argentina). Actualmente se desempeña como profesora titular por concurso en el Área Ordenación del Territorio (Dpto. de Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA) y como investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP) dependiente de la misma institución.

Vol. XIV, N° 25, 2016, 13-35

Recepción: 1 de julio de 2016

Aceptación: 12 de diciembre de 2016

Versión final: 30 de diciembre de 2016

RESUMEN. Contextualizadas en las políticas públicas ambientales impulsadas durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, el objetivo de esta contribución es analizar, en el período 2003-2015, las transformaciones institucionales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, en este marco, estudiar la evolución en la formulación e implementación de planes y programas de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). Aplicando la estrategia de la investigación documental, los resultados muestran que, luego de una primera etapa de cierta inestabilidad burocrática, desde 2006 se operó una notoria jerarquización de la Secretaría, acompañada por la ampliación de su estructura administrativa y la diversificación y visibilidad de planes y programas. Sin embargo, en materia de OAT, puede observarse que los avances son exiguos: en el programa formulado en 2005 no se verifican actuaciones que demuestren su implementación, y en el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná (PIECAS-DP) —una experiencia piloto— se exhiben resultados parciales, como así también se advierte el incumplimiento de las actuaciones programadas.

Palabras Clave: Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ordenamiento Ambiental del Territorio

ABSTRACT. *Within the framework of the environmental policies promoted during the governments of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez de Kirchner, the aim of this contribution is to analyse the institutional transformations of the National Secretariat of Environment and Sustainable Development during the years 2003-2015, and in this context, to study the progress in the formulation and implementation of the plans and programmes of the Environmental Planning of the Territory. With the implementation of the strategy of documentary research, the results show that, after a first stage of some bureaucratic instability, from 2006 a notorious hierarchization of the Secretariat was carried out followed up with the expansion of its administrative structure and the diversification and visibility of the plans and programmes. However, as far as the Environmental Planning of the Territory is concerned, very little progress has been made: in the programme framed in 2005, there's no proof that any plans were implemented and; in the Comprehensive Strategic Plan for the Conservation and Sustainable Use of*

the Paraná Delta Region (PIESCAS-DP) –a pilot experience– some partial results are shown, as well as non-compliance with the scheduled actions.

Keywords: Argentina, Secretariat of Environment and Sustainable Development, Environmental Planning of the Territory

INTRODUCCIÓN

En 2004, el gobierno argentino subraya la necesidad de definir una política de ordenamiento del territorio como instrumento básico para alcanzar el desarrollo sustentable, entendiendo a la misma como un planteamiento integrado llamado a ser el marco de referencia para la coordinación del desarrollo económico, social y ambiental.

Sin embargo, en el país coexisten el «ordenamiento territorial» y el «ordenamiento ambiental» debido, fundamentalmente, a la presencia de diferentes organismos administrativos de carácter sectorial con competencias superpuestas sobre un mismo territorio, lo cual conduce —en muchos casos— a la descoordinación de las acciones. En el orden nacional, durante el período 2003-2015, se produce un avance significativo en materia de política territorial: la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial³ se implementó en el ámbito de la Subsecretaría de Política Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; al tiempo que las «Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad» (2004) se desarrolló en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS).

Contextualizadas en las políticas ambientales nacionales impulsadas durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), los avances y retrocesos observados en el marco legal, jerarquía e incumbencias de la SAyDS constituyen uno de los factores que limitaron la consecución de los objetivos de la institución; específicamente, en materia de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), puede observarse que los progresos fueron exiguos. Atendiendo esta problemática, el objetivo de la presente contribución es analizar, en el período 2003-2015, las transformaciones institucionales de la SAyDS

³ Sus lineamientos generales se publicaron en el documento «Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial», en 2004.

de la Nación y, en este marco, estudiar la evolución en la formulación e implementación de planes y programas de OAT.

La problemática abordada y el objetivo general del trabajo conducen a explicitar la estructura del presente artículo. El primer apartado expone sintéticamente las referencias conceptuales y metodológicas utilizadas en el estudio. El segundo ítem desarrolla el análisis y discusión de los resultados y, por último, se presentan las conclusiones que se derivan de la exposición del trabajo.

REFERENCIAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS

Referencias conceptuales

El tema que se desarrolla en este artículo amerita efectuar ciertas precisiones sobre el significado de los conceptos utilizados. No se pretende en modo alguno desplegar una discusión teórica; se trata de explicitar el sentido en el que se van a emplear los términos que sustentan el análisis y la discusión del tema abordado. Desde esta perspectiva, los conceptos clave son: administración pública nacional, política pública y ordenamiento ambiental del territorio.

Si bien no es posible dar una definición omnicomprensiva de Administración Pública (AP), conviene recordar que «[...] debe ser necesariamente vista como una forma de organización del poder público que actúa en ejercicio de potestad administrativa. Al ser poder público, posee otros elementos, como son su fin público, su servicio objetivo a los intereses generales, la necesidad de satisfacer los principios de eficacia y economía, aspectos que son predicables a todos los poderes públicos» (Rojas, 2015: 197). En virtud de las innumerables funciones y actividades que se le asignan al Estado, se despliega una AP que configura un sistema organizativo complejo y plural. La Argentina es un país federal, lo cual implica la existencia de tres ámbitos de AP: la Administración Pública Nacional (APN), la Administración Pública Provincial y la Administración Pública Municipal. Del Poder Ejecutivo Nacional⁴ dependen los organismos que componen la APN, constituida por la administración central, la administración descentralizada, los organismos de la seguridad social, las empresas del Estado y el sector público financiero.

Dado que el objeto de estudio se circunscribe a la SAyDS de la Nación, a continuación se sintetizan las precisiones pertinentes que

⁴ Es unipersonal y lo ejerce el presidente de la Nación.

corresponden a la administración central. Esta última está conformada por la Presidencia de la Nación y los Ministerios, organizada mediante la Ley de Ministerios⁵. La única cartera ministerial con rango constitucional es la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), que tiene funciones estipuladas por la Constitución Nacional y a las que la ley puede agregar otras competencias aunque sin menoscabar las constitucionalmente establecidas (López y Rubins, 2012). Las unidades políticas de la administración central son las Secretarías y Subsecretarías; a partir de allí comienzan las instancias de nivel administrativo o burocrático. El organigrama y los objetivos de la administración nacional centralizada hasta nivel de Subsecretarías se encuentran en el Decreto 357/2002 y las modificaciones introducidas hasta fines de 2015.

Dado que una parte esencial del quehacer del gobierno es el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas (PP), es fundamental contar con una AP idónea. Una PP existe en tanto y en cuanto haya «[...] instituciones estatales [que] asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático» (Roth Deubel, 2002: 27). Si bien en la literatura especializada existe una gran variedad de definiciones de PP, a los fines de este trabajo se adopta una de ellas:

[...] una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004: 15-16).

Al diseñar una política pública el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios instrumentos para su implementación. En este sentido, el ordenamiento territorial se comporta como la mejor herramienta de coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar como de índole territorial y diferente nivel. La

⁵ La reforma constitucional de 1994 prescribe en su art. 100 que el número y la competencia de los ministerios serán establecidos por una ley especial. El Congreso tiene competencia para dictar la Ley de Ministerios con el alcance de fijar el número y repartir entre los órganos ministeriales la competencia que les corresponde por materia, pero esa ley del Congreso no puede invadir la zona de reserva del Poder Ejecutivo y de la administración pública que depende de él (Bidart Campos, 2008).

coordinación se extiende además a los agentes del ámbito socioeconómico de carácter privado a fin de asegurar la coherencia de las realizaciones y el logro de objetivos a largo plazo (Gómez Orea, 2008). Sin embargo, en Argentina coexisten el «ordenamiento territorial» y el «ordenamiento ambiental»; este desdoblamiento obedece a que el primero era competencia de la Subsecretaría de Política Territorial de la Inversión Pública y el segundo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En función del objetivo de esta investigación, es importante destacar que la necesidad de dar impulso al OAT requiere plantear una organización administrativa guiada por unos principios de acción que dirijan su actuación: racionalidad⁶, planificación⁷ y cooperación interadministrativa⁸ (Galiana y Vinuesa, 2010). En correspondencia con estos, el OAT debe contemplar: a) el enfoque integral de los problemas ambientales y sus soluciones, atendiendo a sus distintas escalas territoriales; b) el manejo de un horizonte centrado en el largo plazo; y c) el compromiso de objetivos vinculados a la lógica local-global de los problemas ambientales (Iglesias, 2006). Si bien la expresión «ordenamiento ambiental del territorio» aún carece en nuestro país de un significado unívoco, se considera pertinente seleccionar una definición en consonancia con lo antedicho:

El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable (art. 10 de la Ley General del Ambiente).

El OAT es una herramienta de política ambiental, dado que la definición presentada está incorporada en la Ley General del Ambiente; asunto que se desarrolla en el primer apartado del título Análisis y Discusión de los Resultados.

⁶ Las actuaciones territoriales deben apoyarse en unos objetivos explícitamente formulados y en una valoración de sus consecuencias.

⁷ Los objetivos deben ser priorizados, estableciendo las acciones que se adoptarán para su consecución.

⁸ Es indispensable para concertar las actuaciones con incidencia territorial que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Metodología

En esta investigación, de tipo descriptivo, se utiliza la metodología cualitativa en la cual se selecciona la estrategia de la investigación documental o uso de documentación. Las transformaciones institucionales se estudian considerando tres componentes: marco legal, jerarquía e incumbencias; mientras que los planes y/o programas de OAT son examinados atendiendo a la siguientes variables: coherencia política-políticas públicas, coordinación intergubernamental horizontal y vertical, tipo de plan, ámbito espacial, contenido conceptual, metodología e indicadores de evaluación. Estos se analizan a lo largo del período 2003-2015, cuyo principio y fin coincide con la trayectoria del gobierno «kirchnerista», es decir, con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Las fuentes están constituidas fundamentalmente por leyes, decretos y resoluciones vigentes en el período 2003-2015 y por documentos de políticas ambientales formulados y publicados por la SAyDS de la Nación.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Ordenamiento Ambiental de Territorio: instrumento de política ambiental en la Ley General del Ambiente

Una vez consagrados los derechos ambientales en el art. 41 de la Constitución Nacional, el principal desafío normativo consistía en definir los «presupuestos mínimos de protección». Pese a su carácter provisional, fue el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) el que impulsó la postergada producción de la legislación ambiental (Gutiérrez e Isuani, 2013). En 2002 fue sancionado un paquete de leyes cuya pieza central fue la Ley General del Ambiente (Ley 25675/02)⁹, la cual establece los lineamientos, principios e institutos principales que deben regir la política ambiental nacional.

La ley establece los instrumentos de la política y la gestión ambiental, entre los que se destaca el OAT, definido en los art. 9 y 10. El primero establece: «el ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de

⁹ El paquete se completó con las siguientes normas: Ley 25612/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales; Ley 25670/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB; Ley 25688/02, Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.

funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de estas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de estos con la administración pública».

El art. 10, además de la definición tomada como referencia conceptual de OAT, determina que:

[...] en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) la distribución de la población y sus características particulares; c) la naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; y e) la conservación y protección de ecosistemas significativos.

Resultan complementarias al proceso de OAT las instancias normativas contenidas en la ley, referidas al desarrollo de un sistema nacional integrado de información (art. 17), la Participación Ciudadana (art. 19, 20 y 21) y el Sistema Federal Ambiental (art. 23). Estos asuntos serán analizados en próximas contribuciones en virtud de los objetivos del proyecto de investigación en desarrollo.

Trayectoria de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: el OAT en su contexto

Luego de celebradas las elecciones generales, el Dr. Néstor Kirchner asumió la primera magistratura el 25 de mayo de 2003. A poco de hacerse cargo promulga el Decreto 481/2003, por el cual se designa a la SAyDS (Ministerio de Desarrollo Social) como Autoridad de Aplicación de la Ley General del Ambiente. Posteriormente, se sanciona el DNU¹⁰ 141/2003, donde el art. 4º establece las nuevas competencias

¹⁰ Según el art. 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN), el presidente de la Nación podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (DNU) solo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CN para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

del Ministerio de Salud, entre las cuales se mencionan las vinculadas al ambiente¹¹. En consonancia con el anterior, por Decreto 295/2003 se transfiere la Secretaría del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Salud (art. 3) y se enumeran sus objetivos, entre los cuales se incluye el relacionado con el OAT¹².

En 2004, el Decreto 487/2004 establece que la SAyDS está integrada por la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental (SsPOCA) y la Subsecretaría de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Internacionales y determina los objetivos de las citadas dependencias. Por lo tanto, corresponde a la primera «asistir al secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en todo lo referente a la planificación, el ordenamiento territorial y la evaluación y gestión ambiental.» Finalmente, el DNU 923/2004 sustituye la denominación de Ministerio de Salud por la de Ministerio de Salud y Ambiente.

Si bien pueden rastrearse algunos antecedentes, la publicación de las «Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad» (SAyDS, 2004) constituye el primer documento cuyo objetivo es alcanzar un compromiso nacional que permita enfrentar con eficacia la «[...] responsabilidad gubernamental con los ciudadanos y su ambiente, a la vez que contribuya a asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de identificación y resolución de los principales problemas ambientales» (SAyDS, op. cit.: 4). Entre sus objetivos se destaca el de «desligar las presiones sobre el ambiente resultantes del crecimiento económico» y, para ello, se propone:

El ordenamiento territorial es una de las herramientas consignadas en la Ley General del Ambiente. Constituye una de las herramientas claves sobre la cual se construyen las políticas de desarrollo económico en el espacio físico, atendiendo a las necesidades e inversiones en infraestructura y equipamiento.

El Ordenamiento Territorial tradicionalmente ha estado asociado en forma casi exclusiva a los problemas de la planificación urbana. Sin menospreciar esta raíz, el país requiere en la actualidad una política de ordenamiento del territorio que aborde en forma integral tanto el ámbito urbano como el rural, en particular dada la trascendencia que tiene el sector agrícola-ganadero para la economía argentina.

Las modalidades actuales de ocupación del territorio son espontáneas y no reflejan la necesidad de concebir al suelo como un recurso

¹¹ Entre estas últimas, el inc. 44 establece que dicho Ministerio debe «entender en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes aspectos de la gestión ambiental nacional y su impacto en la calidad de vida».

¹² Corresponde al inc. 5 y coincide exactamente con el inc. 44 del Decreto 141/03.

escaso en el cual las decisiones respecto de su uso suelen ser irreversibles. Finalmente, cabe hacer hincapié en la importancia del ordenamiento territorial, de cara a las inevitables y crecientes demandas futuras, producto del crecimiento demográfico (SAyDS, op. cit.: 24-25).

A mediados del año 2004 se iniciaron gestiones con otros organismos, suscribiéndose convenios para la coordinación de acciones y asistencia técnica, surgiendo la necesidad de elaborar un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio (POAT). Por Resolución 685/2005 de la SAyDS, se crea el mencionado programa (art. 1), se encomienda a la SsPOCA su coordinación y articulación (art. 2) y se establecen los objetivos (art. 3) y funciones (art. 4) como muestra el cuadro 1. Por otra parte, el art. 5 faculta a la SsPOCA a crear grupos de trabajo específicos o comisiones asesoras para implementar las actividades previstas, convocando para ello a personal de las áreas de la SAyDS vinculadas al tema o a funcionarios, profesionales y técnicos de otros organismos que por su trayectoria resulten referentes significativos; mientras que el art. 6 establece que la conformación del POAT no demandará erogación alguna.

CUADRO 1. PROGRAMA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL
DEL TERRITORIO: OBJETIVOS Y FUNCIONES (RESOLUCIÓN 685/2005)

Artículo 3°. Serán objetivos del programa:

- a) Incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo territorial para proveer a que ese desarrollo sea sustentable.
- b) Potenciar el efecto de las políticas y programas sectoriales de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable integrándolas en las estrategias de desarrollo nacionales y provinciales (en el marco del Plan Estratégico Territorial).
- c) Identificar y fortalecer su vinculación con líneas de investigación y desarrollo de conocimientos y tecnologías aplicadas a los usos sustentables de los recursos de las diferentes eco-regiones, a su regulación y al relevamiento del estado y las dinámicas de cambio en el uso de los recursos ambientales en el territorio.
- d) Fortalecer los ámbitos institucionales dedicados al ordenamiento ambiental del territorio en los diferentes niveles de gestión.

Artículo 4°. Serán funciones del programa:

- a) Articular las acciones vinculadas con el Ordenamiento Ambiental del Territorio que se desarrollen en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

CUADRO 1. PROGRAMA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL
DEL TERRITORIO: OBJETIVOS Y FUNCIONES (RESOLUCIÓN 685/2005)
(Continuación)

- b) Articular con otros organismos nacionales, los planes, programas y proyectos vinculados con el Desarrollo Territorial, en especial con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- c) Apoyar y fortalecer la inserción de los organismos ambientales provinciales en los procesos de desarrollo del territorio, promoviendo en el ámbito del COFEMA la constitución de Comisiones Técnicas para el tratamiento del tema.
- d) Propender a la creación de un observatorio sobre el estado y dinámicas de cambio en el uso de los recursos ambientales, que constituirá parte de la información de base necesaria para la evaluación ambiental de políticas globales o sectoriales del gobierno nacional y aportará elementos para la elaboración del Informe Ambiental Anual.
- e) Desarrollar y promover el uso de metodologías y técnicas para el desarrollo de planes de uso del suelo provinciales o locales que incorporen la dimensión ambiental, especialmente en lo que concierne a los aspectos de uso sustentable y protección del ambiente.
- f) Promover la incorporación de la EIA desde las primeras etapas de planificación de grandes obras de infraestructura, dado el carácter vertebrador de las mismas en el Ordenamiento del Territorio.
- g) Promover la elaboración y actualización del diagnóstico de la situación ambiental nacional y de los asentamientos humanos, contribuyendo al desarrollo de indicadores de desarrollo sustentable a nivel de las distintas regiones del país.
- h) Analizar la normativa vigente, elaborar y proponer lineamientos, instrumentos normativos, y procedimientos de gestión relativos al Ordenamiento del Territorio en concordancia con los principios ambientales consagrados en el artículo 4° de la Ley General.

Fuente: Infoleg (Información Legislativa), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

En este marco, el Plan Operativo del POAT 2006-2007 tiene como objetivo general «articular, promover y analizar las políticas y programas sectoriales contribuyendo a la incorporación de criterios de Ordenamiento Ambiental en las estrategias de desarrollo nacionales y provinciales en el marco del Plan Estratégico Territorial». También incluye un cuadro en el que se definen los objetivos particulares, las líneas de acción y las tareas. Si bien la Resolución por la cual fue creado el POAT no fue

modificada ni derogada, el Plan Operativo no fue implementado; por lo tanto, es inviable el análisis de las variables definidas en la metodología.

Durante los tres primeros años de gobierno, la política ambiental no parecía despertar mucha preocupación en el presidente Kirchner. Así lo revelan el análisis elaborado en los párrafos precedentes y, complementariamente, la investigación realizada por la Fundación Bicentenario¹³ en 2006. Sin embargo, esto cambió en ese mismo año cuando el conflicto generado por la instalación de las plantas elaboradoras de pasta de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay¹⁴ colocó los asuntos ambientales como estandarte de los discursos políticos del mandatario: en el pronunciado ante la Asamblea Legislativa (01/03/06) le dedicó catorce párrafos al tema, de los cuales nueve se centraron en explicar dicho diferendo y los restantes a sintetizar los logros alcanzados¹⁵. Asimismo, el 06/05/06 el Dr. Kirchner se trasladó a Gualeguaychú¹⁶, ciudad que fue elegida como escenario «[...] para forzar su intento de constituir el conflicto en causa nacional, y la denominación de la política ambiental como una cuestión de Estado» (Aboud y Museri, 2007: 40). Allí pronunció un discurso en cual se destaca el siguiente párrafo:

En la región y en nuestro país debemos incorporar la dimensión ambiental en todos los niveles de gobierno, optimizando el uso de instrumentos tales como el ordenamiento territorial, la obligatoria

¹³ El resultado de la investigación demuestra que en relación a Proyectos de Ley enviados por el PEN para ser tratados por el Congreso y a los discursos presidenciales ante la Asamblea Legislativa, la cuestión ambiental no es un tema prioritario. El PEN envió para su tratamiento en el Congreso de la Nación 225 Proyectos de Ley. Únicamente 7 de ellos se refieren específicamente a cuestiones ambientales y; sólo 1 es Ley. En los discursos pronunciados por el Dr. Kirchner ante la Asamblea Legislativa se observa que en los dos primeros (25/5/2003 y 1/3/2004), el cuestión ambiental está ausente; en el tercero (1/3/2005), Kirchner dedica seis párrafos al tema, destacando algunos logros de su gestión (Plan Nacional de Manejo del Fuego y el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos).

¹⁴ Entre muchos otros autores, se sugiere la lectura del libro de Palermo y Reboratti (2007), en el cual compilan un conjunto de artículos que ofrecen una reflexión rigurosa y abarcadora sobre el problema.

¹⁵ Incluyó tres iniciativas concretas (Fondo Argentino de Carbono; Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos; Laboratorio de Control de Emisiones Gaseosas Vehiculares).

¹⁶ Ciudad de la Prov. de Entre Ríos, epicentro de las protestas organizadas por la Asamblea Ciudadana Ambiental para oponerse a la construcción del polo industrial productor de pasta de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos. Dada su complejidad, este proceso participativo y altamente politizado será objeto de análisis en próximas contribuciones.

evaluación del impacto ambiental, la adopción de sistemas de diagnóstico e información ambiental, la participación ciudadana y el régimen económico de desarrollo sostenible.

Asimismo, decidió el reemplazo del secretario¹⁷ y promulgó el DNU 828/2006, el cual amplía las competencias de la JGM asignándole las relativas a la implementación de la política ambiental, la preservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Por el mismo Decreto, se vuelve a sustituir la denominación del Ministerio de Salud y Ambiente por la de Ministerio de Salud. A raíz de lo anterior, el Decreto 830/2006 transfiere la SAyDS a la órbita de la JGM y, en este nuevo ámbito, la Secretaría recibió mayores recursos y facilidades para ampliar el personal lo cual impulsó la definición de una nueva estructura organizativa, aprobada por Decreto 1919/2006¹⁸.

En el mismo Decreto se redefinen los objetivos de dicha Secretaría. Entre ellos se destacan: a) entender en el OAT y en la planificación e instrumentación de la gestión ambiental nacional; y b) entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa de la gestión ambiental, el OAT, a la conservación y uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental. El Decreto 1919/2006 modifica también los objetivos de las Subsecretarías dependientes. Entre estas últimas se encuentra la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (SsPyPA), la cual, a su vez, persigue tres objetivos claves relacionados con el OAT: a) asistir al secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en todo lo referente a la planificación y OAT; b) entender en la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa del OAT, el uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental; y c) promover, diseñar, implementar y evaluar políticas, programas y proyectos vinculados a la planificación ambiental del territorio y efectuar el seguimiento de la calidad ambiental de los asentamientos humanos.

¹⁷ Designó a una abogada que presidía la ONG Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha) y que asesoraba al gobierno de la provincia de Entre Ríos y a la propia Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú en torno al conflicto de las pasteras.

¹⁸ Esta se conformó por tres Subsecretarías y sus correspondientes Direcciones Nacionales (Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental y Dir. Nac. de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad; Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable y Dir. Nac. de Gestión del Desarrollo Sustentable; Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales y Dir. Nac. de Articulación Institucional); una Dirección Nacional (Dir. Nac. de Control Ambiental); una Dirección (Técnico Administrativa) y una Delegación (Legales).

Posteriormente, por Resolución 58/2007 de la JGM, se aprueban las aperturas inferiores del primer nivel operativo (Subsecretarías establecidas en el Decreto 1919/2006). En el ámbito de la SsPyPA se crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad; esta se encuentra integrada por cuatro Direcciones: Bosques, Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, Fauna Silvestre y Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Durante el primer gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), se promulgó el Decreto 1717/2007 por el cual se crea la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación. Al mes siguiente, se sanciona el Decreto 21/2007 donde se dispone que la SAyDS está integrada por la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales, la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable y la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación. A posteriori, las Decisiones Administrativas 327/09, 348/09, 102/09, 442/09, el Decreto 135/11 y la Decisión Administrativa 260/12 introducen una serie de modificaciones administrativas, traspaso de ciertas dependencias a diversas áreas y readecuación de objetivos y partidas presupuestarias; no obstante, la estructura organizativa de primer nivel operativo, como así también las aperturas inferiores de la SsPyPA, se mantienen hasta fines de 2015.

Considerando las acciones asignadas a la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio (DOAT) por la Res. 58/2007, la gestión del OAT se propone, ante todo, contribuir a garantizar un ambiente adecuado que permita el desarrollo integral de las personas, optimizando la apropiación y utilización de los bienes y servicios ambientales disponibles en nuestro país. Conforme a lo anterior, las bases del mismo (cuadro 2) son las siguientes:

CUADRO 2. BASES DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO
EN EL MARCO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

El Ordenamiento Ambiental del Territorio es una prerrogativa del Estado para el logro del bien común y se caracteriza como un instrumento clave para hacer efectiva y materializar la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo.

Conjugar de manera óptima las distintas capacidades de brindar bienes y servicios ambientales que expone nuestro territorio con los requerimientos de apropiación y uso que demandan los actores económicos, actores sociales y la sociedad en su conjunto, conforma el escenario complejo del desarrollo sostenible.

CUADRO 2. BASES DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO
EN EL MARCO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL
(Continuación)

Atento a lo consignando precedentemente, entendemos al ordenamiento ambiental del territorio como un conjunto articulado y dinámico de acciones proactivas, orientadoras y, cuando corresponda, reguladoras del Estado que responden a las resultantes de un proceso sistemático de planificación política, técnica y administrativa ajustado a los principios definidos en la Ley General del Ambiente.

Nuestra visión del Ordenamiento Ambiental del Territorio se diferencia de la ordenación territorial, conceptualmente centrada en alcanzar objetivos económicos incorporando solo marginalmente las cuestiones ambientales y sociales; también se diferencia de la ordenación territorial conservacionista enraizada en una conceptualización proteccionista, que olvida el derecho de concretar un aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales para atender las múltiples necesidades sociales y conseguir el bienestar común.

Para la operatividad e instrumentación de nuestra visión se han encarado, a la fecha, cuatro líneas de trabajo programáticas: el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de la Región Delta del Paraná (PIECAS-DP), el Programa de Ordenamiento de Municipios (POAM), el Programa Habitat Sustentable (HS) y el Programa Evaluación Ambiental Estratégica (PEAE). Todos y cada uno de ellos, según su finalidad y objetivos, constituyen instrumentos para la elaboración de orientaciones para el Ordenamiento Ambiental del Territorio, proporcionando la información necesaria para identificar y resolver los problemas complejos relacionados con la generación de bienes y servicios, conservación de los procesos ecológicos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los programas mencionados tienen como ejes estructurantes la información, la generación de capacidades, la participación y el mejoramiento de los procesos de toma de decisión y prevén integrar y/o construir una trama interinstitucional de coordinación y cooperación a nivel de organismos que componen el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y la articulación con los Consejos Federales que atienden temáticas sectoriales que toman resoluciones que directa o indirectamente implican formas de organizar y administrar el uso y ocupación del territorio de nuestro país.

Fuente: Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, SAYDS de la Nación

Considerando lo expresado en el cuadro precedente, la línea de trabajo de mayor interés para este artículo es el Plan Integral Estratégico

para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná (PIECAS-DP). Se trata de un acuerdo interjurisdiccional consensuado (Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe) en base técnico-científica para alcanzar metas u objetivos político-institucionales tendientes a establecer pautas de sustentabilidad en las intervenciones territoriales del Delta e Islas del Paraná, asegurando su integridad sistémica no solo en el presente sino también en el mediano y largo plazo.

Para hacer operativos los contenidos establecidos en la Carta Intención¹⁹, la SAyDS suscribe la Resolución 675/2009 que conforma el Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN) a fin de consensuar propuestas para la elaboración e implementación de dicho plan. En el período 2008-2015, el PIECAS-DP alcanzó algunos resultados parciales²⁰, de los cuales interesa analizar el último documento publicado en 2014. Considerando las variables que se enunciaron en la metodología, pueden hacerse las siguientes consideraciones:

- a. Coherencia política-políticas públicas: la Región Delta del Paraná fue afectada en abril de 2008 por extensos incendios de pajonales que llegaron a comprometer más de 170.000 ha de su territorio. Ello motivó la intervención de la SAyDS de la Nación que, a través del Plan Nacional de Manejo del Fuego, cooperó con las jurisdicciones provinciales en el control de los mismos. Simultáneamente, la Secretaría dispuso que se encararan las acciones necesarias para conformar un espacio de coordinación y construcción de consensos interjurisdiccionales en el cual se definieran las bases para implementar un OAT sujeto a objetivos de conservación y desarrollo sustentable (PIECAS-DP, 2014). Esta breve descripción permite inferir que el plan es resultado de la «urgencia» para intentar dar respuesta a un problema centrado en los diversos usos productivos que implican múltiples

¹⁹ Suscripta el 28 de septiembre de 2008 entre la SAyDS y los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, en la cual se comprometen a elaborar y poner en ejecución el PIECAS-DP.

²⁰ Informe preliminar de línea de base que da cuenta del estado de la situación ambiental de la Región Delta del Paraná; Informe Evaluación Ambiental Estratégica Preliminar-Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná; formulación y presentación del primer documento de los lineamientos del Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP); y presentación del anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y el Uso Sustentable del Delta del Paraná.

- impactos sobre el ambiente, lo cual, a su vez, genera numerosos conflictos entre diferentes actores que habitan y/o explotan los recursos naturales de la región. No obstante, en términos generales, su enfoque y formulación están en consonancia con los objetivos de la política ambiental nacional, con los principios rectores de la Ley General del Ambiente y con las políticas públicas impulsadas por la SAyDS.
- b. Coordinación intergubernamental horizontal y vertical: la creación del Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel (CIAN) constituye una instancia de coordinación Nación-provincias-municipios, como así también de seguimiento de las acciones a ejecutar. El plan cuenta también con su propia Comisión Consultiva que, como órgano asesor, tiene por finalidad apoyar la implementación de las actividades y propiciar la participación efectiva de los actores involucrados.
 - c. Tipo de plan y ámbito espacial: el PIECAS-DP es un plan territorial interjurisdiccional e intersectorial regional «[...] basado en un enfoque ecosistémico para la gestión integrada de las tierras, los humedales y la biodiversidad, y para mantener o restaurar los sistemas naturales, sus funciones y valores, todo ello como experiencia piloto, con capacidad de ser replicado en el resto de la cuenca» (PIECAS-DP, 2014: 13).
 - d. Contenido conceptual: el componente central del PIECAS-DP está definido por un marco conceptual donde se identifican dos perspectivas complementarias: a) el enfoque para la gestión en función de la problemática detectada en un territorio con ciertas particularidades: se trata de un humedal valorado como marginal desde el punto de vista económico-productivo, donde emerge como problemática relevante la definida como «pampeanización» de humedales²¹ en un entorno insular; y b) el enfoque ecosistémico que permite superar las barreras administrativas en virtud de las particularidades del sistema y la necesidad de profundizar criterios desde el trabajo interdisciplinario y la toma de decisiones consensuadas y coordinadas entre los distintos actores involucrados.
 - e. Metodología: el proceso incluye una fase de diagnóstico —definido como contexto— que aborda el análisis del medio físico/

²¹ El avance de los cultivos de la pampa húmeda, apoyados en la alta rentabilidad, presiona sobre la región y ha impulsado la construcción de numerosos terraplenes y canalizaciones ilegales para el desarrollo de la agricultura intensiva.

biogeográfico, bienes y servicios prestados por el Delta, aspectos sociales, alcance del criterio de sustentabilidad para el territorio PIECAS-DP y gestión del Desarrollo Sustentable. Se trata de una sintética descripción general apoyada en estudios particularizados en la cual no se explicitan las estrategias y técnicas utilizadas y se advierte la ausencia de una síntesis que defina el modelo territorial actual.

Seguidamente, se presentan los lineamientos y recomendaciones: propuestas y acciones. A fin de corregir las tendencias no deseadas desde la perspectiva del OAT y a través de una gestión interjurisdiccional, se identificaron y propusieron una serie de lineamientos de acción considerando tres planos concurrentes: a) promoción y regulación de las actividades productivas; b) articulación intersectorial e interjurisdiccional; y c) desarrollo de una estrategia de comunicación y participación pública. Para el desarrollo de dichos planos se definieron tres enfoques —servicios ambientales, integración regional y desarrollo territorial y producción y actividades económicas— y, en cada uno, se determinó un lineamiento y una recomendación. Las proposiciones iniciales, de carácter general, dan lugar a las propuestas que, si bien pueden considerarse pertinentes, no se definen en programas y proyectos concretos; asimismo, se advierte la ausencia de la construcción del modelo territorial deseado. El documento finaliza con un listado de acciones ejecutadas (resultados parciales mencionados anteriormente) y planificadas y a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo. Estas últimas se enuncian en términos generales: están ausentes los proyectos que permitirían materializarlas, como así también no se explicitan los recursos necesarios para concretarlas.

- f. Indicadores de evaluación: no se desarrollan en el documento; solo se menciona como una acción a concretar en el largo plazo la construcción de un sistema iterativo de evaluación y monitoreo permanente de resultados y procesos.

Estas observaciones permiten visualizar los limitados avances del PIECAS-DP: exhibe algunos resultados parciales, como así también se advierten ciertas debilidades, especialmente en el desarrollo metodológico y en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de los procesos participativos. Aunque estos últimos no son estudiados en esta contribución, hay que destacar que el incumplimiento de los menciona-

dos acuerdos se verifica en las denuncias efectuadas por distintas instituciones, los pedidos de informes remitidos a los organismos oficiales involucrados y la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación (Resolución 00001/2015).

COMENTARIOS FINALES

Recuperando el objetivo general de esta contribución puede concluirse que, durante el período 2003-2015, las transformaciones institucionales de la SAYDS de la Nación y, en este marco, la evolución en la formulación e implementación de planes y programas de OAT muestran dos etapas:

- a. Período 2003-2005: el traslado de la institución ambiental de mayor jerarquía en la administración central —la SAYDS— de un ministerio a otro, las modificaciones en su estructura organizativa y la confusa definición de competencias y objetivos constituyen algunos de los factores que atentaron contra la consecución de las políticas ambientales definidas en las Bases para una Agenda Ambiental Nacional y, especialmente, el cumplimiento de lo establecido en la Ley General del Ambiente.

En este contexto, el OAT quedó incluido en las competencias del Ministerio de Salud, la SAYDS y la SsPOCA; sin embargo, el Programa de OAT creado por Resolución 685/2005 no arrojó resultados verificables. La estrategia de creación de comisiones asesoras para poner en marcha las actividades previstas podría entenderse inicialmente adecuada, pero la indisponibilidad de recursos presupuestarios para tal fin puede considerarse la limitante más significativa para la materialización de las acciones propuestas. A ello puede agregarse cierta «confusión» en la conceptualización de ordenamiento ambiental: obsérvese la definición en el documento de política ambiental y en la Ley General del Ambiente. Estas inconsistencias permiten vislumbrar cierta desorientación y/o desinterés en la toma de decisiones relacionada con el OAT.

Lo antedicho permite señalar —junto a los estudios de la Fundación Bicentenario— que la política ambiental no constituyó una prioridad durante los tres primeros años del gobierno del Dr. Kirchner. En ello coinciden los expertos en el tema: el constitucionalista Daniel Sabsay —titular de la Fundación Ambiente

- y Recursos Naturales (FARN)— sentenció que «no hay política ambiental» y aseguró que el principal déficit es «la falta de agenda» y la «debilidad de la SAyDS» (Diario *La Nación*, 12/06/2006).
- b. Período 2006-2015: el conflicto por la construcción de las plantas de celulosa impulsó al Dr. Kirchner a tomar decisiones que propiciaron la revalorización de las políticas ambientales y, con ello, permitieron la jerarquización de la SAyDS. El presidente colocó la SAyDS bajo la dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros: adviértase que esta resolución fue tomada mediante un DNU que establece la ampliación de las incumbencias de la JGM. Ello significó que la misma absorbiera competencias que no le eran propias y, de este modo, la SAyDS adquirió el rango de ministerio, al tiempo que le permitieron al primer mandatario tener mayor control sobre un área visiblemente sensible y, con ello, centralizar las decisiones en torno al conflicto existente y a los que se desencadenarían posteriormente.

La jerarquización de la Secretaría estuvo acompañada por la ampliación de su estructura administrativa, el notable incremento presupuestario y la diversificación y visibilidad de planes y programas. Así, en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental se crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad y, dentro de esta última, la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y en virtud de los objetivos de esta Dirección, se formulan las Bases del OAT, entre las cuales se incluye el PIECAS-DP, un plan que, si bien está en armonía con las políticas ambientales, emerge de la urgencia por resolver una problemática de larga data que eclosiona riesgosamente en 2008. Se trata de un plan territorial interjurisdiccional e intersectorial regional que, de acuerdo con el documento publicado en 2014, muestra un enfoque conceptual pertinente aunque se advierten importantes debilidades en el desarrollo metodológico y la ausencia de indicadores de evaluación. A ello se suman el carácter de experiencia piloto y el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en el marco de los procesos participativos.

Una mirada general de la trayectoria de la SAyDS durante el período 2003-2015 muestra que, luego de una primera etapa de cierta inestabilidad burocrática, desde 2006 se operó una visible jerarquización de la Secretaría enmarcada en un altisonante discurso presidencial que destaca el compromiso con el desarrollo sustentable, la inserción de la

dimensión ambiental en todos los niveles de gobierno y la óptima utilización de instrumentos como el OAT. Sin embargo, en la práctica, puede observarse que las políticas ambientales implementadas durante el período estudiado están muy lejos de convertirse en una política de Estado, tal como se pregónó durante todo el gobierno kirchnerista.

REFERENCIAS

- About, L y Museri, A. (2007). En caída libre. Del diferendo al conflicto. En V. Palermo y C. Reboratti, *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*, pp. 15-56. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Fundación Bicentenario (8 de 6 de 2006). *Las leyes ambientales de Kirchner*. Recuperado el 27 de mayo de 2016, de: <http://www.fundacionbicentenario.org/actividades/investigaciones/las-leyes-ambientales-de-kirchner/>
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid, España: Síntesis.
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación territorial*. Madrid, España: Mundi-Prensa.
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP*, 7(2), 317-328. Recuperado el 27 de marzo de 2015 de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v7n2/v7n2a10.pdf>
- Iglesias, A. (2006). Premisas geográficas del desarrollo y ordenamiento ambiental. *Geograficando*, 2(2), 27-44. Recuperado el 10 de abril de 2010, de: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.351/pr.351.pdf
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: FCE.
- López, B. H. y Rubins, R. B. La administración pública nacional. En J. M. Abal Medina y H. Cao, *Manual de la nueva administración pública argentina*, pp. 67-112. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Observatorio Nacional de Biodiversidad (2014). *Plan integral para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la región delta del Paraná*. Recuperado el 20 de octubre de 2015, de: http://obio.ambiente.gob.ar/plan-integral-estrategico-para-la-conservacion-y-el-desarrollo-sustentable-en-la-region-delta-del-parana---piecas-dp_p339
- Rojas, P. (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (13), 193-209. Recuperado el 2 de diciembre de 2016, de: <file:///C:/Users/>

USUARIO/Desktop/Dialnet-AdministracionPublicaYLosPrincipiosDelDerechoAdmin-5165147.pdf

Roth Deubel, A. (2002). *Políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Aurora.
 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004). *Bases para una agenda ambiental nacional. Política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad*. Recuperado el 20 de enero de 2005, de: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=5065>

Legislación citada

- Decreto 357. Apruébase el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 29844, del 22 de febrero de 2002. Argentina.
- Decreto 481. Designase a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 25.675. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30104, del 6 de marzo de 2003. Argentina.
- Decreto DNU 141. Modificación Ley de Ministerios. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30165, del 5 de junio de 2003. Argentina.
- Decreto 295. Modificase el organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30183, del 2 de julio de 2003. Argentina.
- Decreto 487. Modificación de los anexos I y II del Decreto N° 357/2002. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30385, del 22 de abril de 2004. Argentina.
- Decreto DNU 923. Sustitúyese la denominación del Ministerio de Salud por la de Ministerio de Salud y Ambiente. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30450, del 27 de julio de 2004. Argentina.
- Decreto DNU 828. Modificase la Ley de Ministerios. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30943, del 10 de julio de 2006. Argentina.
- Decreto 830. Transfiérese la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la órbita del Ministerio de Salud al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30943, del 10 de julio de 2006. Argentina.
- Decreto 1919. Modificase el Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios. Apruébase la estructura organizativa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 31061, del 27 de diciembre de 2006. Argentina.
- Decreto 1717. Modificase el Decreto N° 357 del 21 de febrero de 2002 y sus modificatorios. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 31292, del 29 de noviembre de 2007. Argentina.

Decreto 21. Modificación del Decreto N° 357/2002 y sus modificatorios, a fin de reordenar las responsabilidades de distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 31307, del 20 de diciembre de 2007. Argentina.

Ley 25675/02. Ley General del Ambiente. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30036, del 28 de noviembre de 2002. Argentina.

Resolución 685 de la SAyDS. Confórmase un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 30713, del 9 de agosto de 2005. Argentina.

Resolución 58 de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Apruébanse las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la SAyDS de la Jefatura de Gabinete de Ministros, establecida por el Decreto N° 1919/2006. Publicado en el *Boletín Oficial* N° 31116, del 15 de marzo de 2007. Argentina.