

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.851
19 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CRISIS ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN LA ARGENTINA

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, a través del consultor señor Francisco J. Brzovic Parilo, en el marco del proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 (PP2785) "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase II". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-1-79

INDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION.	1
I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL.	3
A. CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE.	3
B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL.	7
1. Deterioro de los suelos, los bosques y pastizales, y la fauna	8
2. Impacto de las inundaciones.	12
3. Degradación del medio urbano	14
C. GESTION AMBIENTAL	15
II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS	19
A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLITICA AMBIENTAL	19
B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONOMICA.	23
1. Consideraciones generales	23
2. Efectos en el sector agropecuario	26
3. Efectos sociales.	29
III. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS FINALES	31
A. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTION ECONOMICA.	31
1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales	33
2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales	36
B. RECOMENDACIONES GENERALES PARA UNA GESTION AMBIENTAL DEL DESARROLLO.	37
Notas	39
IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA	41
Anexo:	
SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL.	45

PRESENTACION

El presente informe sobre Argentina, junto a los informes análogos correspondientes a los casos de Ecuador, Honduras y Perú, constituye uno de los productos del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo", FP/9101-87-93(PP/2785), que ejecuta la CEPAL a través de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Este grupo de documentos y un estudio análogo previo que aborda la problemática de la relación entre la crisis económica y los procesos de transformación ambiental en una perspectiva regional, no desagregada (CEPAL/LC/R.818 y CEPAL/LC/R.819), son el fruto de actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, realizadas a lo largo de 1989, centradas en el tema de las relaciones entre políticas económicas y los procesos de transformación del medio ambiente humano.

El presente trabajo fue desarrollado sobre la base del análisis de la documentación que se especifica en el capítulo IV y de la información verbal y juicios de personeros calificados entrevistados durante una misión en Argentina a fines de 1988.

En el primer capítulo se revisa la situación actual del país con relación a la crisis económica, a los procesos de deterioro ambiental y a la gestión ambiental. En el segundo capítulo se examinan los avances y fallas de la gestión ambiental y los efectos ambientales de las políticas económicas. Finalmente, el tercer capítulo se centra en la formulación de algunos planteamientos generales en relación al tratamiento de la dimensión ambiental.

La aspiración de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente era la de concluir este documento con un paquete de proposiciones definidas, resultantes tanto del análisis como de discusiones con expertos nacionales involucrados en la gestión ambiental. Sin embargo, la particular situación que vive la Argentina --cambio de las máximas autoridades nacionales en el contexto de una coyuntura económica grave-- no permitieron una participación local autorizada. No obstante, se entregan algunos planteamientos preliminares cuya consideración futura por parte de las autoridades nacionales podría contribuir al diseño de políticas apropiadas.

Cabe advertir que algunos de los planteamientos centrales del capítulo III tienen un carácter genérico en cuanto se sugiere su consideración en todos los casos donde la dimensión ambiental entra en conflicto con las actividades sectoriales, en particular con la política económica, y donde no hay una política ambiental estructurada y cuando, aún habiéndola, es común encontrar que el sistema ambiental sobre el que se proyecta no es del todo activo ni está articulado como corresponde. De hecho, también, se han incorporado como planteamientos centrales en los informes preparados para los casos de Ecuador, de Honduras y de Perú.

I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL¹

A. CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE AJUSTE

La economía de la década de los setenta está marcada por una grave crisis, tanto real como monetaria, que revirtió la situación de relativa estabilidad con crecimiento que caracterizó al período 1963-1974. A partir de 1975 se produjeron fuertes contracciones con estancamiento del producto agregado, un proceso de desindustrialización, caídas en el empleo y en el salario real urbano, y agudización del proceso inflacionario. Por otro lado, hubo incrementos en la inversión y en las exportaciones, especialmente las de origen agropecuario.

En el decenio se desarrollaron dos grandes experiencias de política económica, una política de corte populista --en el período 1973-1976-- seguida de una política neoliberal que se prolonga hasta 1980-1981.

Durante la experiencia populista, vía aumentos salariales, se produce una brusca expansión de la demanda agregada que da lugar a desequilibrios fiscales y monetarios importantes; se agrava la inflación llegando a tasas mensuales de 40 a 50% a comienzos de 1976. La crisis que se desarrolla favorece la ocurrencia de un golpe de estado militar en ese mismo año; el gobierno de facto adopta diversas políticas orientadas a la estabilización, objetivo que no logra. Entre 1976 y 1978 se redujo el salario real, seguido de un breve período de control de los precios industriales, para luego recurrir a una fuerte restricción monetaria. Posteriormente, desde fines de 1978, se intentó controlar la inflación por la vía de ajustes decrecientes en el tipo de cambio y en las tarifas de

servicios públicos; los rezagos acumulados en algunos precios claves -siendo el del tipo de cambio el rezago más importante- anulaban el éxito relativo que se lograra en 1980. Se sumó, por otra parte, el hecho de que la política de gasto público no fue compatible con otras medidas adoptadas. El rezago en el tipo de cambio, de magnitud bastante importante, tuvo consecuencias en la estructura productiva, en el endeudamiento externo y en el proceso inflacionario. (7)

1981 marca el comienzo de la severa crisis de balance de pagos de la década de los ochenta. A partir de ese año, y hasta 1985, se suceden seis equipos económicos de gobierno con enfoques diferentes respecto a como enfrentar la crisis y, en consecuencia, con prioridades diferentes en cuanto a políticas. La política económica se expresa en una sucesión de cambios bruscos con objetivos de corto plazo en un contexto de recrudecimiento de la inflación; las acciones emprendidas representaron las salidas más apropiadas, a juicio de las autoridades de turno, para los problemas más apremiantes que enfrentaron. En 1981 fue la devaluación para enfrentar el desequilibrio externo; en 1982, para evitar el colapso de las empresas, fue una política dirigida a reducir el valor real de los compromisos internos de aquellas; en 1983-1984, fueron los intentos de aliviar tensiones sociales cediendo a demandas distributivas y de reactivación; y, en 1985, fue el énfasis en el control de la inflación que se había agudizado significativamente. (7)

Entre 1985 y 1988, nuevamente se experimentan políticas discrepantes entre si. El Plan Austral, básicamente un programa de estabilización que incorpora un acuerdo social, tiene un éxito más bien efímero que, ya en 1987, debe considerarse fracasado. En 1988, el panorama general de la economía argentina fue inquietante; aún cuando el superávit comercial fue muy superior al del año precedente, el ritmo de incremento de los precios más que se duplicó, acercándose a 390%, y el producto bruto interno se contrajo por cuarta vez en el curso de la década provocando una reducción de 4% en el producto por habitante. (6)

Entre 1978 y 1981, la deuda externa creció al 41.9% acumulativo anual hasta alcanzar casi 35.7 mil millones de dólares. Desde 1981 hasta 1984 la tasa de crecimiento de la deuda es de 9.6% anual y se reduce al 4.7% anual entre 1984 y 1986. Sin embargo, en 1987 crece en 6.4%; en 1988 la tasa de crecimiento se reduce a 3.8%. En términos absolutos, la deuda externa desembolsada a diciembre de 1988 se estimaba en 56.8 mil millones de dólares. Los flujos netos de pagos de intereses y utilidades evolucionan desde 3.7 mil millones de dólares en 1981 a 5.2 mil millones de dólares en 1988. (5) (6)

El balance comercial, que se venía deteriorando rápidamente a lo largo de la década de los setenta, alcanza un máximo déficit en 1980 --3.2 mil millones de dólares-- que se expresa, a su vez, en el máximo déficit en el balance en cuenta corriente ocurrido en el período 1960-1987 --4.8 mil millones de dólares--, déficit que fuera cubierto, en su mayor parte, vía disminución de reservas. El déficit en el balance comercial es reducido drásticamente en 1981 para generar, a partir de 1982, un superávit creciente -que alcanza un máximo de casi 4.8 mil millones de dólares en 1985-- a través de la reducción progresiva de las importaciones mientras las exportaciones, valoradas a precios corrientes, caían al 4.6% anual en 1980-1983 y al 5.2% anual en 1983-1987 (que debe compararse con el crecimiento anual de 10.8% y 25% que experimentarían las exportaciones en los períodos 1970-1975 y 1975-1980, respectivamente). El balance en cuenta corriente mejora sensiblemente hasta 1985, aunque sin dejar de ser negativo, para volver a empeorar gravemente en 1986 y 1987, más por deterioro del balance comercial que por el flujo de pagos netos de utilidades e intereses que, incluso, disminuye entre 1985 y 1987. (5) (6)

Mientras tanto, el producto interno bruto (PIB), que hasta 1980, desde 1970, había venido creciendo al 2.6% acumulativo anual, el global, y al 0.9% acumulativo anual, el per cápita, empieza a disminuir en términos absolutos. Entre 1980 y 1988, el PIB global disminuye en 1.1% anual y, el PIB por habitante, en 2.4% anual. El comportamiento, a lo largo del período, es irregular y está en

relación con la diversidad de las políticas aplicadas. Hay un fuerte deterioro en 1981 y en 1982, un leve mejoramiento en 1983 y en 1984, nuevamente un deterioro en 1985 para repuntar notablemente en 1986 y caer progresivamente de ahí en adelante; en 1988 el PIB global disminuye en 3% mientras el PIB por habitante lo hace en 2.4%. (5) (6)

Los instrumentos específicos de política estuvieron en relación con los diversos enfoques. Al comienzo del período de ajuste de lo que se trataba era de cubrir el déficit externo; se actuó sobre el tipo de cambio y se desarrollaron reformas al régimen cambiario y comercial. Al final del período 1980-1985 el énfasis estaba en el control de los desequilibrios internos; inicialmente se intentó actuar sobre precios, salarios y tipo de cambio y, luego, se realizaron ajustes de tipo fiscal y monetario. Después, luego de los intentos de estabilización vía Plan Austral, la política económica se torno anárquica en cuanto a los instrumentos aplicados

En todo caso, especialmente en la perspectiva de la actividad agropecuaria de producción de transables, los estímulos y desestímulos han estado determinados por el tipo de cambio efectivo, a su vez configurado por el tipo de cambio nominal y por los aranceles de exportación. Al conjunto de instrumentos de política cambiaria y comercial, le siguen en importancia instrumentos de política monetaria, especialmente el crédito en términos de disponibilidad y de tasas de interés. Otros instrumentos más específicos como los precios mínimos, las compras de sostén, los subsidios directos e, incluso, los impuestos, están condicionados por las políticas globales. En el sector agropecuario, la única política que se movió con cierta independencia de las políticas macroeconómicas, fue la de investigación y extensión agrícolas.

Las políticas de ajuste inducen, en una primera fase del período de postcrisis, una mayor participación de productos primarios en las exportaciones totales frente a la participación de productos manufactureros, dada la depresión de la actividad

industrial y de la reacción, necesariamente más lenta, del sector a los estímulos a la exportación. Entre 1980 y 1983, las exportaciones de productos primarios se incrementan en 2.1% anual mientras las exportaciones de productos manufactureros decrecen a un ritmo de 11.6% anual; la participación de los productos primarios en las exportaciones totales llega al 84% (frente a 76% en 1975 y 68% en 1980). Sin embargo, entre 1983 y 1987, las propias políticas de reasignación del gasto en combinación con el deterioro de los precios internacionales de los principales productos agropecuarios determinan que la evolución de las exportaciones de ambas categorías de productos cambie cualitativamente; las exportaciones de productos primarios caen en 9.7% anual, disminuyendo su participación al 69% de las exportaciones totales, mientras la exportación de productos manufactureros crece al 11.7% anual llegando su participación en las exportaciones totales a su máxima expresión, 32%. No debe confundirse la expansión de estas exportaciones con la situación del sector industrial que, desde 1980, con la excepción de expansiones importantes del producto ocurridas en 1983 y en 1986, ha estado, más bien deprimido. (5) (6)

B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL²

En la Argentina, los procesos de deterioro del medio ambiente más destacados son la degradación del suelo agrícola con la erosión como fenómeno más relevante, la deforestación y degradación de pastizales y fauna silvestre, las inundaciones, otros procesos asociados a la modernización agrícola y la degradación del medio urbano. Existen obvias interrelaciones entre los procesos identificados, tanto en su origen, como en su dinámica y en los efectos en cadena e impactos que provocan.

1. Deterioro de los suelos, los bosques y pastizales, y la fauna

Se destacan dos situaciones de deterioro de los suelos agrícola-ganaderos de la Argentina, la erosión y los problemas asociados a la práctica del riego. La erosión, por su gran significación como fenómeno físico secular de importantes proyecciones económicas; el deterioro de los suelos regados, por su importancia ambiental actual y futura, y por sus implicaciones económicas en relación a la rentabilidad social de los proyectos hidráulicos y al aporte económico que podrían llegar a tener las áreas bajo riego, tanto en las economías regionales como en la economía nacional.

Investigaciones recientes han generado información general relativa a la cobertura e intensidad de la erosión en 18 provincias, al año 1986. 25 millones de hectáreas estarían afectadas por erosión hídrica y 21.4 millones por erosión eólica. En conjunto, el área afectada, representa el 20.4% del territorio de las 18 provincias. El 48.3% corresponde a erosión de intensidad moderada y el 51.7% a erosión de intensidad severa a grave. (4)

Cabe destacar la importancia del fenómeno de la sedimentación, proceso que es desencadenado por la erosión y que consiste en el transporte y depósito de sedimentos afectando obras de infraestructura, vías de navegación y sistemas de potabilización del agua.

Si bien, en términos de superficie y de contribución al producto nacional, las áreas bajo riego no tienen una gran significación, su aporte potencial a través de la futura expansión del área regada y del mejoramiento de los actuales sistemas de riego, además del progreso en el manejo del riego a nivel de fincas y en las técnicas de cultivo bajo riego, puede llegar a tener bastante importancia. Por otra parte, los antecedentes en cuanto a deterioro de los suelos bajo riego y sus efectos en la productividad permiten anticipar que las inversiones futuras en

proyectos de puesta en riego serán poco rentables, o no serán rentables en absoluto, si no se enfrenta el problema.

Habrían casi 555 mil hectáreas afectadas por problemas de drenaje, 36% de la superficie total bajo riego, y 584 mil hectáreas afectadas por problemas de salinidad, 37.9%. (4)

El sobreuso del suelo y el problema de artificialización inadecuada suelen asociarse al proceso de modernización que experimentó, en el último par de décadas, la agricultura de la región pampeana. No obstante que no hay evidencias claras de procesos de deterioro de la actividad agrícola-ganadera en la región pampeana, ni de una correlación entre modernización y deterioro de recursos naturales que apoyaran las hipótesis al respecto, si hay claros impactos positivos que se expresan en los notables incrementos de productividad agrícola observados. Por otra parte, según ya se destacó, hay antecedentes que sugieren que el sobreuso pudo haber favorecido la aceleración de la erosión y otras situaciones de deterioro que se le podrían asociar.

Por circunstancias diversas, la actividad agrícola propiamente tal, específicamente el cultivo de ciertos granos entre los que sobresalía la soya, se tornó más rentable que la actividad ganadera tradicional en la región pampeana. Entre tales circunstancias se destaca la irrupción de un conjunto de mejoras tecnológicas que favorecieron el cultivo de granos y cuyo proceso de adopción pudo haber culminado a mediados de la presente década permitiendo notables incrementos en la productividad de la tierra. También incidieron algunas medidas de política comercial que llevaron a una posición más ventajosa a los granos respecto a las carnes. Probablemente, alguna influencia hubo de factores climáticos al prevalecer, durante parte del período de expansión de los cultivos, una fase menos húmeda, más favorable a éstos.

De este modo, se dio lo que algunos han llamado el proceso de "agriculturización" de la región pampeana que no es otra cosa que la expansión de la actividad agrícola vía intensificación y/o sustitución de pastizales por producción de granos --fundamentalmente oleaginosas--. La ganadería se desplazó hacia

zonas marginales de la propia región pampeana y hacia zonas de la región extrapampeana, en un contexto de reducción de su nivel de actividad; disminuyen, a nivel nacional, las existencias de ganado y la producción ganadera.

Los procesos más relevantes de deterioro asociados a la flora son los representados por la deforestación y por la degradación de los pastizales naturales o ya intervenidos. Por otro lado, en la Argentina, la problemática de la fauna silvestre adquiere especial relevancia, tanto en términos de su trascendencia ecológica como en términos de su importancia económica.

Se estima que, como consecuencia principal de la expansión de las actividades agrícolas y ganaderas, la superficie boscosa nativa se ha reducido casi a la mitad de la existente originalmente. A 1988, los bosques cubrían, aproximadamente, 36 millones de hectáreas --15% del territorio nacional-- conformados, en su mayoría, por sistemas nativos diversos que van desde selvas tropicales a bosques xerofíticos y bosques templado-fríos. A la acción directa del hombre como factor de deforestación, deben agregarse la pérdidas de vegetación por acción del fuego. En los últimos tres años se incendiaron 2.4 millones de hectáreas de bosques, matorral xerofítico y pastizales. (4)(14)

El proceso de deforestación en la Argentina se asocia al fenómeno de las inundaciones, a las pérdidas de suelo por erosión y al proceso de desertificación.

Los pastizales naturales, definidos como formaciones en cuya composición botánica predominan especies herbáceas, subleñosas y leñosas, tienen una enorme importancia económica en la Argentina. Su aptitud y, por lo general, la de los suelos que los sustentan, es el uso ganadero; son un recurso forrajero. De hecho, constituyen el habitat de animales domésticos y silvestres. Las intervenciones van desde el simple pastoreo hasta la conversión total a pasturas artificiales. Puesto que el deterioro de los pastizales, como consecuencia de malas prácticas de manejo, no es claramente perceptible en el corto e, incluso, mediano plazo, especialmente por parte de los productores, implícitamente se les ha atribuido

una gran capacidad de recuperación. Más aun, cuando se dan reducciones de productividad, se ha tendido a compensarlas por la vía de intensificar la práctica de manejo deteriorante --aumentar la carga animal, generalmente-- en vez de modificar el manejo. "En la mayoría de los casos estudiados en todo el mundo, la capacidad de producción y recuperación de los pastizales ha sido sobrevalorada, o simplemente ignorada, con la consecuente degradación a través del tiempo por uso excesivo". (4)

En alrededor del 70% del territorio continental argentino, como consecuencia de un balance hídrico negativo, prevalecen condiciones de aridez o semiaridez donde predominan pastizales naturales; el aprovechamiento de estos suelos vía cultivos es de posibilidades muy restringidas. También hay pastizales naturales en las regiones húmeda y subhúmeda con lo que, en cerca del 88% del territorio nacional, habrían condiciones de pastizales naturales. La forma de aprovechamiento dominante de estos ecosistemas --virtualmente la única forma en el caso de los localizados en zonas áridas y semiáridas-- es el pastoreo directo. (4)

La reducción y limitaciones en cuanto a distribución de la población de varias especies de mamíferos y su estado precario es un fenómeno más común de lo que se piensa. Un número importante de especies se haya reducido a una mínima expresión poblacional, muy localizada, y el proceso de degradación en que, en muchos casos, se hayan inmersas podría ser irreversible, aún contando con adecuada protección. (16)

La causa del deterioro de la fauna silvestre es, básicamente, económica. La acción es indirecta cuando el deterioro se origina en la expansión de actividades económicas diversas que provocan la alteración o destrucción de los ecosistemas donde esas especies se desarrollan. La acción es directa en el caso de la caza, deportiva o comercial, fundamentalmente esta última. Los productos de la fauna silvestre --pieles, plumas, carne y especímenes vivos-- tienen cierto valor comercial cuya expresión a nivel de campo, aunque bastante minimizada, en un medio muy empobrecido como el que

prevalece en algunas provincias, es suficiente como para incentivar la caza, incluso ilegal. Se agrega a ello, en un país donde las actividades agrícola y ganadera tiene una enorme trascendencia, la concepción de plaga que se endilga a numerosas especies que pueden competir por pastos con el ganado, deteriorar suelos agrícolas o cultivos, o ser predadores de especies domésticas, y que induce a regulaciones que favorecen su depredación e, indirectamente, justifican su comercialización.

Por otro lado, el manejo apropiado de los recursos de fauna silvestre tiene una alta potencialidad económica, especialmente en áreas consideradas como marginales para la agricultura (60% del territorio continental). Se ha estimado que el recurso podría rendir, sostenidamente, un millón de toneladas anuales; si se considera que las exportaciones registradas en 1980 --45 mil toneladas-- tenían un valor de 171 millones de dólares, se tendrá una idea de la significación económica de un manejo que permita un rendimiento como el anotado. (11)

2. Impacto de las inundaciones

En casi la totalidad de las situaciones de desastre, hay un acondicionamiento previo que favorece los impactos desastrosos de los fenómenos naturales; hay un proceso ambiental virtual en cuanto a que, si median fenómenos naturales de intensidad extraordinaria, se manifestarán los impactos negativos en referencia, sin perjuicio de que, en ausencia de tales fenómenos, se puedan estar dando otro tipo de impactos, negativos o no.

El desarrollo de infraestructura, la evolución de las actividades de producción --la "agriculturización" en el caso de la región pampeana-- y el crecimiento urbano descontrolado en presencia de procesos de tugurización, han transformado procesos ambientales con impactos negativos nulos a moderados en procesos graves de deterioro ambiental de una gran complejidad.

Las inundaciones, gatilladas por fenómenos climáticos recurrentes, normales, dan lugar a impactos económicos y sociales muy significativos. Se examinan brevemente algunas situaciones.

Durante el año hidrológico 1982-1983 los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay experimentaron crecidas excepcionales que afectaron siete provincias argentinas. En las siguientes líneas se entregan algunas cifras relativas al impacto de dichas crecidas que, en todos los casos, excluyen las correspondientes a la provincia de Buenos Aires. Las crecidas inundaron 3,728,000 hectáreas --excluyendo la superficie afectada por el Uruguay-- el 73% localizadas en las provincias de Santa Fé y Entre Ríos. Debieron evacuarse 177,075 personas --el 67% en las provincias de Formosa y del Chaco-- de una población total afectada estimada en 304,080 habitantes. (18)

Si bien, los parámetros climatológicos e hidrológicos que inciden sobre la cuenca del Río de la Plata no se han visto alterados, la vulnerabilidad de Buenos Aires es mucho mayor hoy que lo que era en el pasado; las inundaciones, ahora, revisten el carácter de desastres. Su población, que se estima en más de diez millones de habitantes, es servida por un sistema diseñado para menos del 10% de ella; además, una proporción importante de la población de la metrópolis, está radicada en áreas bajas inundables. En mayo de 1985 cayeron 308 milímetros de agua en 24 horas sobre el área metropolitana; debieron evacuarse 100 mil personas y las pérdidas se valoraron en, aproximadamente, 250 millones de dólares. En marzo de 1988 hubo una precipitación de 240 milímetros en cuatro días; debieron evacuarse 65 mil personas. (9)

La cuenca baja del río Quinto, ubicada al noroeste de la provincia de Buenos Aires, históricamente, está sometida a un ciclo de sequías e inundaciones de larga duración. En la década de los setenta, comienza a manifestarse la fase húmeda del ciclo; las precipitaciones se duplicaron respecto al período 1950-1970. Los suelos se saturaron y, aunque el río no trajera un caudal excepcional, se dio una situación de excedentes de agua que tendían a escurrir buscando algún desague hacia el mar, en una zona de muy

escasa pendiente. En esta zona, destinada a la engorda de novillos en el pasado reciente, hubo un desplazamiento hacia la producción agrícola propiamente tal; la superficie cultivada se expandió en 120% entre 1970 y 1983. La selección de cultivos y tecnologías se hizo en función del régimen de precipitaciones anterior al ciclo húmedo, más bien seco y sin incidencia de inundaciones. Tampoco la población ni la infraestructura estaban preparadas para la fase húmeda. En consecuencia, los excesos de agua superficial trastornaron la zona provocando impactos de consideración. (9)

3. Degradación del medio urbano

Hay elementos de juicio como para calificar el problema del medio ambiente urbano como de bastante gravedad. Confluyen, para conformar esta situación, los problemas de marginalidad --pobreza--, el deterioro de la infraestructura urbana de servicios y el problema de las inundaciones.

La degradación del medio ambiente interno de los grupos de más bajos ingresos ha llegado, en ciertos casos a situaciones extremas. Se caracteriza por la gran proporción de viviendas situadas muy por debajo de pautas mínimas, por los serios problemas de agua potable, de alcantarillados y de recolección de basura, y por la falta de medidas básicas de prevención sanitaria. Se dan condiciones de hacinamiento y abundan las enfermedades, muchas veces facilitadas por bajos niveles de nutrición. El costo de la vivienda formal o legal, generalmente no está al alcance de estos grupos lo que los induce a construir viviendas precarias, al margen de la ley, muchas veces en localizaciones riesgosas, especialmente frente a inundaciones.³

Al deterioro social, el del medio ambiente interno, se agrega el deterioro del medio ambiente de la ciudad, básicamente por contaminación. La rápida expansión industrial de postguerra, junto con el gran crecimiento de la población urbana, en un contexto donde los sistemas de planificación urbana y de control eran pobres, es el origen del problema; los efectos están representados

por la abundante generación de desechos de las actividades de producción y de consumo, y su disposición inadecuada en el medio. Finalmente, la falta de mantenimiento de la infraestructura de servicios urbanos y su creciente limitación para servir a una población en continua expansión es, per se, un proceso de deterioro que impacta el medio ambiente de la ciudad y agrava los problemas a que da lugar el fenómeno de la tugurización.

C. GESTIÓN AMBIENTAL

Es pertinente recordar aquí que la Argentina ha pasado por largos períodos de inestabilidad política y que esta circunstancia es determinante de inconsistencias de gestión en todos los ámbitos, en particular de aquellos marginales para el interés político como lo es el ámbito de la gestión ambiental.

Hasta 1970, es a través de políticas sectoriales donde se manifiestan las decisiones relacionadas con la protección del medio ambiente. En 1972 se crea la Comisión Interministerial de Preservación del Medio que sólo dura un año. En 1973 se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en el Ministerio de Economía --del que, a partir de esa misma fecha, pasan a depender las principales secretarías y entidades que se relacionan con los sectores económicos-- y se conforma a partir de los cuatro organismos que, a esa fecha, se ocupaban de los principales recursos naturales renovables : agua, suelo agrícola y bosques. En 1974 se formuló el Plan del Ambiente Humano, en el contexto del Plan Trienal 1974-1976, un plan global de desarrollo económico. En 1976 se interrumpe el régimen constitucional y, con él, las iniciativas en referencia; se suprime la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y sus subsecretarías, con el mismo rango, se asignan a otras secretarías dentro del Ministerio de Economía. (1)

La reestructuración ministerial en referencia provocó la separación de la política ambiental en dos grandes áreas : la relativa a los recursos naturales renovables y no renovables -

-centralizada en las Secretarías de Agricultura y de Energía, respectivamente-- y la relativa a cuestiones de contaminación, deterioro e impacto ambiental --centralizada en la Secretaría de Transporte y Obras Públicas-- que se constituye en la Subsecretaría de Planificación Ambiental y, más tarde, pasa a llamarse Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental. No recibe mayor apoyo político y se limita a desarrollar estudios sobre problemas ambientales y, en menor grado, a la planificación, difusión y educación. En 1980 es transferida al recién creado Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente y su nombre es nuevamente cambiado, esta vez por el de Subsecretaría del Medio Ambiente; el énfasis es hacia una estrategia correctiva, más que preventiva. (1)

En 1983, al restablecerse el régimen democrático, se produce una nueva reestructuración ministerial y, en el ahora Ministerio de Salud Pública y Acción Social, se crea una Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental con responsabilidades amplias en el campo de lo ambiental. Sin embargo, la dimensión ambiental empieza a ser visualizada desde otra perspectiva y se empieza a generar un nuevo proyecto ambiental.

En 1986 se crea la Subsecretaría de Proyectos Especiales, luego transformada en Subsecretaría de Política Ambiental, integrada a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. La Subsecretaría, a su vez, crea un Comité Coordinador conformado por todos los organismos relacionados con lo ambiental y que debían constituirse en los ejecutores de la política ambiental. Un Consejo Científico Asesor debía validar técnicamente las decisiones de política. La nueva Subsecretaría tenía la función de coordinar y concertar la estrategia ambiental con los sectores involucrados y con las provincias; no se trataba de sustituir a las instancias ya existentes que continuaron con sus responsabilidades originales. (1)

Su preocupación debía centrarse en cinco campos prioritarios de acción : los desastres naturales --particularmente las inundaciones--, la calidad de vida de las poblaciones en condiciones ambientales críticas, el manejo integrado de cuencas

hídricas, la inserción de criterios ecológicos en el manejo de suelos y el desarrollo de los recursos vivos. (17)

Hoy día, la Subsecretaría de Política Ambiental ha sido reemplazada por la Comisión Nacional de Política Ambiental, manteniéndose dentro de la Secretaría General de la Presidencia. Se están revisando sus objetivos y funciones al mismo tiempo que se redefine una política o estrategia ambiental general.

Una particularidad de las relaciones entre el Estado y los asuntos ambientales que se da en el caso de la Argentina se deriva de su condición de país federal. De acuerdo a la constitución de 1853, vigente, las Provincias, preexistentes al Gobierno Nacional, delegan en favor de éste determinadas facultades de gobierno, en algunos casos inhibiéndose de ejercerlas ellas mismas y, en otros, reservándose la atribución de usarlas concurrentemente con el Gobierno Nacional. La propia Constitución establece que las Provincias conservan todos los poderes que, bajo algunas de las dos formas mencionadas, no fueran expresamente delegados. No se dan normas referidas al tema ambiental y el único recurso natural abordado por la Constitución es el de las aguas superficiales que corren por los ríos delegándose al Gobierno Nacional el control de su uso en navegación. (17)

Lo expresado significa que, tanto los Gobiernos Provinciales como el Gobierno Nacional, por la vía interpretativa de ciertos preceptos constitucionales pero sin menoscabo de la facultad originaria y vigente de los Gobiernos Provinciales, tendrían facultades para intervenir en la gestión ambiental. Esta situación, en la práctica, se ha traducido en la existencias de variadas formas de gestión ambiental no articuladas ni en sentido vertical, con el Gobierno Nacional, ni en sentido horizontal, entre provincias. Algunas provincias han creado subsecretarías especializadas y otras tienen el proyecto de hacerlo.

En lo que se refiere a la legislación, ésta se limita a tratar aspectos sectoriales o parciales del medio ambiente y se encuentra dispersa en instrumentos de nivel nacional, provincial y municipal. Hay disposiciones en los códigos Civil, de Minería, Aeronáutico y

Penal que buscan preservar el medio ambiente. Las leyes nacionales de Hidrocarburos, de Energía Eléctrica, de Promoción Industrial, de Higiene y Seguridad del Trabajo, de Protección de Aguas, de Administración de Obras Sanitarias, de Normas para la Preservación de los Recursos del Aire, junto con instrumentos más específicos como el decreto ley sobre Régimen de Cuotas de Resarcimiento donde se establece el principio de "el que contamina paga", etc. y las leyes nacionales que han aprobado tratados internacionales como el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos y el Convenio sobre la Preservación de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, etc., conforman un conjunto de normas jurídicas que tratan, dentro de sus ámbitos respectivos, de regular la administración de los recursos naturales y de manejar los problemas de contaminación. (17)

A nivel provincial deben destacarse la ley que regula la protección de los cuerpos de agua y el Código Rural que incorpora principios conservacionistas y de ordenamiento territorial en el caso de la Provincia de Buenos Aires, la legislación relativa al uso del espacio del área del proyecto de hidroelectricidad de Salto Grande en el caso de la Provincia de Entre Ríos, y la ley de Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente en el caso de la Provincia de Córdoba. Proyectos de leyes similares se han estado desarrollando en otras provincias. Por otra parte, la constituciones provinciales dictadas a partir de 1984 han establecido como derecho humano fundamental el atingente a un medio ambiente y calidad de vida dignos estableciendo garantías procesales para su resguardo. Finalmente, en el ámbito municipal hay numerosas ordenanzas que regulan el planeamiento urbano y la contaminación ambiental. (17)

II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS

A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Se puede establecer que, en general, el conjunto de la política ambiental declarada ha sido meramente enunciativa, sin expresión definida en la gestión pública.

Sin perjuicio de las bondades de la sistematización del cuerpo legal pertinente y de su eventual complementación, no son los instrumentos "per se" los deficientes y/o ineficaces, sino su viabilidad de aplicación. No obstante que, en el proceso de gestación de los instrumentos legales o normas de cualquier naturaleza --sea en el nivel parlamentario y/o en el del poder ejecutivo-- han debido realizarse transacciones entre partes en conflicto, al momento de intentar aplicar la ley van a surgir nuevos conflictos, básicamente aquellos que pueden asociarse al conjunto de políticas vigentes --declaradas o no-- que definen el marco de referencia de las actividades deteriorantes condicionando los criterios de los agentes involucrados. La viabilidad de aplicación de un instrumento legal, además, estará en relación con la viabilidad judicial de dar curso a las acciones cuyo incumplimiento debe desencadenar. Finalmente, la viabilidad de aplicación de un instrumento, también estará determinada por su viabilidad institucional o administrativa, y por su viabilidad financiera.

Como sea, se da una incorporación progresiva de las consideraciones de tipo ambiental en las diferentes instancias de la gestión político administrativa del gobierno. Existe consenso en cuanto a considerar que es necesario un mejor tratamiento de la dimensión ambiental en los diferentes niveles de la planificación y la ejecución.

Los intentos, especialmente a nivel de las instancias técnicas, de avanzar en este orden de cosas en la década de los ochenta, se vieron generalmente frustrados por la fuerte incidencia de la crisis económica que redujo la disponibilidad de recursos financieros para ejecutar y/o consolidar diversas iniciativas.

Desde la perspectiva de los funcionarios responsables de la dimensión ambiental se piensa que, no importa cuan adecuada se pueda considerar una estructura orgánica para la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes nacionales de desarrollo, así como para la formulación de las políticas sectoriales y los lineamientos para la gestión de los ecosistemas naturales y modificados, hay una evidente preeminencia de los factores económicos y sociales por sobre los factores ambientales que se traduce en la relegación de la gestión ambiental a un segundo o tercer plano.

Si bien, en esta apreciación, no dejan de haber ciertos elementos que la confirman, si se centran las consideraciones en lo relativo a planes de desarrollo u operativos a cualquier nivel, o a programas y proyectos específicos o, en general, a los procedimientos generadores de decisiones de política que, supuestamente, han sido sancionados, de un modo u otro, por el Gobierno y se expresan en resoluciones o lineamientos de éste que --tendrían que ser acatados por todas las instancias del sector público-- lo que ocurre es que, aún a nivel de las entidades públicas involucradas --especialmente cuando ocurren superposiciones de intereses sectoriales o institucionales, lo que es natural que ocurra--, tales resoluciones o lineamientos, no llegan a tener un carácter imperativo e, incluso, pueden ser ignorados. El primer error que cometen los que formulan y proponen las acciones es, precisamente, el no considerar que tal cosa ocurre y que, en los procesos de planificación-ejecución, se suscitan conflictos de intereses que sólo se resuelven mediante negociaciones y transacciones.

Las proposiciones de acciones de cualquier naturaleza corresponden, en el mejor de los casos, a la interpretación que una

determinada autoridad y un equipo técnico hacen de las estrategias o grandes lineamientos de política del Gobierno a los cuales buscan darles una expresión a través de tales acciones. Esta interpretación no siempre se confronta con otros equipos técnicos y/o con quienes tomarán las decisiones sustantivas, ni tampoco son validadas, frente a otras instancias, las apreciaciones de esos equipos técnicos en cuanto a la viabilidad política, financiera, institucional, etc. de las acciones propuestas. Incluso, es común que ciertos componentes de la acción propuesta, por ejemplo el componente de medio ambiente en la formulación de un plan, se formule separadamente y no llegue a ser discutido, antes de su validación, por los equipos centrales del Plan y, menos aún, por los agentes involucrados, de un modo u otro, con las diversas proposiciones.

Es evidente la baja prioridad que, implícitamente o explícitamente, se ha asignado a la consideración ambiental en la gestión gubernamental. No hay una correspondencia entre el discurso de las autoridades, que muestra preocupación por los procesos de deterioro ambiental y tiende a darle creciente importancia a su evolución, con las decisiones concretas de política y la asignación de los recursos del Estado. Así, aún cuando existe un cierto marco jurídico-institucional, se minimizan las posibilidades de incorporación de consideraciones ambientales a la gestión del desarrollo.

Las diversas estructuras institucionales que llegaron a instalarse para la gestión ambiental, no alcanzaban a consolidarse y mostrar algún fruto cuando eran sustituidas. Por otra parte, a pesar de que se han establecido estrategias y programas ambientales, ha habido, en general, una carencia de acciones concretas y operativas que demuestren la validez y la importancia práctica de una política ambiental nacional. (1)

Desde el punto de vista institucional, dos grandes ramas de la estructura del Estado recibieron con gran resistencia los intentos de incorporar la consideración ambiental a la gestión. Primero, la estructura del sistema nacional de planificación y las

instancias donde se manejan las decisiones de política económica y, segundo, las áreas productivas relacionadas con la administración y transformación de los recursos naturales. Una tercera rama del aparato burocrático, el sector social relacionado con la salud humana, dio la bienvenida sin mayor resistencia a las nuevas políticas ambientales. Por último, las entidades de ordenamiento territorial y espacial han sido las receptoras por excelencia de las entidades ambientales con una orientación profundamente urbana dadas las tendencias industrializadoras del país. (1)

Las grandes tendencias que se derivan del análisis son las siguientes : (1)

- Hasta 1977 el interés se centra en concentrar competencias en una sola dependencia o entidad ambiental. Se logra integrar en el Ministerio de Economía tanto lo relativo a prevención y control del deterioro ambiental, como al manejo de los recursos naturales renovables y no renovables. De esta estrategia inicial integradora, muy apropiada según la perspectiva holística moderna de la dimensión ambiental, se evoluciona a una estrategia que lleva a adscribir lo ambiental a sectores específicos.

- Entre 1977 y 1982, las condiciones para la incorporación de la dimensión ambiental a los procesos político-administrativos, parecían más propicias y hubo bastante optimismo. Se avanzó notablemente en la conceptualización de la problemática ambiental. Sin embargo, la escasa asignación de recursos presupuestarios y la inexistencia de estudios integrales sobre el medio, de diagnósticos cuantitativos ambientales, de inventarios de recursos naturales y, en general, de la carencia de un soporte técnico y de información a la altura de las intenciones y objetivos, impuso restricciones casi insuperables. En este período surgen un conjunto importante de leyes que se ocupan de lo ambiental pero hay cierto retroceso en lo institucional al suprimirse la Secretaría de Recursos Naturales del Ministerio de Economía y, posteriormente, al radicar las principales funciones de la gestión ambiental en el Ministerio de Salud.

A partir de 1983, el fenómeno de la crisis económica ya era reconocido como algo que iba bastante más allá de una mera falta de liquidez de la economía; toda la gestión pública y la vida nacional se vieron significativamente impactadas por las políticas que se adoptaron para enfrentar la crisis. Los recursos asignados a la gestión ambiental fueron muy escasos con lo que las funciones debieron ser minimizadas. Del optimismo inicial se evolucionó hacia una actitud escéptica en cuanto a las perspectivas de avanzar en la incorporación de la dimensión ambiental en la gestión del desarrollo.

B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONÓMICA

1. Consideraciones generales

Es necesario advertir que la concurrencia de múltiples factores asociados a las economías nacional e internacional de los últimos quince o veinte años, no necesariamente, ni claramente, vinculados a las crisis que se han dado en la Argentina, así como la incidencia de condiciones climáticas extraordinarias, dificultan significativamente la posibilidad de establecer hipótesis de relación entre las crisis económicas y los procesos de cambio y deterioro ambiental.

En las trayectorias de comportamiento de ciertos procesos ambientales influyen factores ajenos a las crisis y no siempre es posible establecer claramente relaciones causales.

Particularmente, los fenómenos naturales ocurridos en el período de postcrisis, generalmente exacerbados por alteraciones humanas previas en el medio ambiente, han tenido efectos significativos sobre ecosistemas naturales diversos, sobre los sectores urbanos y sobre las actividades económicas. Por otra parte, los movimientos de los precios internacionales y tendencias de largo plazo en algunas actividades productivas, han permitido ocultar posibles efectos de las políticas de ajuste.

La transformación ambiental es función del nivel de la actividad económica, de las tecnologías aplicadas a los procesos de producción y a la disposición de desechos que generan estos procesos y los de consumo, y de la normativa legal y demás instrumentos de política vigentes, dado un marco global de referencia o estilo de desarrollo. A mayor intensidad de las actividades de producción, para un cierto estilo de desarrollo, dado un tipo de tecnología y un conjunto de instrumentos de política vigentes, habrá un incremento en las tasas de transformación del medio ambiente --eventualmente deterioro-- como consecuencia de una mayor intervención de los ecosistemas --naturales o transformados--, o de una mayor extracción de recursos naturales, o de una mayor utilización de la infraestructura existente, o de una mayor generación de desechos y emisiones variadas que son descargados sobre el medio físico.

Una situación de crisis económica se expresa en un menor nivel de actividad económica --menor consumo y menor producción-- que, si es general y se proyecta con la misma intensidad sobre todos los sectores de la economía, tendrá que reducir las tasas de deterioro ambiental salvo en aquellas situaciones donde prevalecen condiciones de pobreza; los pobres están situados en el límite inferior en cuanto a consumo, no pueden disminuir significativamente su consumo sin arriesgar el deterioro de sus funciones vitales. En estos casos, debe esperarse una intensificación de los procesos de deterioro asociados a la pobreza como lo son la tugurización del medio urbano y los fenómenos diversos que se le pueden vincular, y la destrucción de ecosistemas y de la base de recursos naturales de que disponen las comunidades rurales pobres o marginales.

Por otra parte, las crisis económicas no se manifiestan uniformemente en todos los ámbitos, como tampoco tiene efectos uniformes las políticas con las que reaccionan los gobiernos. En la presente situación --en que la crisis es, básicamente, una de balance de pagos-- las políticas de ajuste se orientan prioritariamente a la reducción de la demanda agregada y a la

reasignación del gasto buscando transferir recursos desde el sector de bienes no transables al de bienes transables. Hay recortes en el gasto público y reducción del crédito --afectando programas del sector público y la actividad económica privada-- y, por otro lado, se busca expandir las actividades de exportación y sustitución de importaciones lo que, eventualmente, podría incentivar una intensificación de la explotación de ciertos recursos naturales.

De este modo, los efectos ambientales globales que podrían esperarse de las políticas de ajuste serían los de un reajuste o reasignación de los procesos de deterioro, más que los de un incremento del deterioro agregado, más allá del crecimiento "normal" del deterioro determinado por los estilos de desarrollo prevaletentes.

Como anexo al presente informe se incorpora un cuadro sinóptico que ilustra respecto a las políticas de ajuste, sus propósitos y los instrumentos adoptados, relacionándolos con los procesos de deterioro ambiental que podrían favorecer y sus impactos de corto, mediano y largo plazo.⁴

En el corto plazo, el efecto más definido de los programas de ajuste ha sido el de agudizar la incidencia de ciertos problemas sociales asociados a la pobreza --con impactos en el medio urbano y rural marginal-- y/o revertir la tendencia positiva en la evolución de precrisis de algunos de ellos. Hay efectos directos de algunas políticas de ajuste --la restricción del gasto social, por ejemplo--, como también efectos indirectos de otras cuyos efectos directos fueron la recesión de la actividad urbano-industrial y la inflación, entre otros.

En el corto-mediano plazo, la restricción del presupuesto fiscal habría dado lugar a impactos negativos en ecosistemas protegidos y en el medio físico afecto a contaminación por reducción de las partidas de gasto pertinentes; sin embargo, ésta es una hipótesis aún no verificada.

En el mediano-largo plazo, las expectativas son las de un deterioro de ciertos recursos naturales sometidos a explotación

por actividades económicas orientadas a los mercados externos. Se han estado dando condiciones favorables para tales actividades en un contexto que estaría caracterizado por la falta de normas para la protección de los recursos y su entorno, y/o por cierta tolerancia frente a la transgresión de normas existentes.

En los próximos párrafos se revisa la evolución del sector agropecuario con miras a verificar eventuales efectos de las políticas económicas recientes con procesos de deterioro ambiental asociados al sector. Por otro lado, se examinan los efectos del ajuste en el medio social urbano.

2. Efectos en el sector agropecuario

Entre 1981 y 1983, en un marco general de crisis y desestímulo, que se refleja en la disminución de la inversión que caracterizó los últimos años de la década de los setenta, se registró un auge generalizado de la actividad agropecuaria de exportación --con incrementos en el área cultivada, en las existencias ganaderas y en el gasto en insumos y bienes de capital-- lo que constituía uno de los efectos esperados de las políticas de ajuste, particularmente del tipo de cambio, como también de los incrementos de productividad, que obedecían a una tendencia de largo plazo. Sin embargo, sigue un período de recesión, también generalizada --con disminución de los mismos indicadores anteriores-- que persistía aún en 1985 y que es efecto de una aguda reducción de los precios internacionales a partir de 1982. Las propias políticas de ajuste tuvieron un efecto sectorial adverso al inducir a incrementos en los precios de los insumos y al traducirse en alzas de las tarifas de servicios públicos. (8)

Entre los ejercicios agrícolas 1980-1981 y 1983-1984 hubo incrementos de producción que se concentraron en los rubros de exportación mientras los destinados al mercado interno permanecieron estancados; la devaluación mejoró la situación relativa de los primeros -vía mejoramiento de precios--, mientras --vía incremento de costos-- perjudicó a los segundos. Por otro

lado, los aumentos de producción se dieron en cultivos cuya productividad venía mejorando desde la década de los setenta (trigo, sorgo, soya, girasol y maiz), factor éste que se combina con el de la devaluación compensando con creces la caída de los precios internacionales hasta 1983-1984. En 1984 disminuye el tipo de cambio en mayor proporción que la recuperación de los precios internacionales y lo inverso ocurre en 1985, cuando el efecto del mejoramiento del tipo de cambio es anulado por una nueva reducción de los precios internacionales. (8)

Algunos cambios estructurales se dieron en el sector al crecer la producción de oleaginosas y maiz y al disminuir la de trigo y sorgo. La ganadería bovina no fue muy afectada por las devaluaciones debido a los bajos precios internacionales; su ciclo estuvo más relacionado con las condiciones internas, desfavorables, como lo fueron las tasas de interés, las expectativas inflacionarias y de rentabilidad relativa, entre otras.

Se dio, especialmente en la región pampeana, un cierto desplazamiento de recursos hacia la actividad agrícola, en perjuicio de la actividad ganadera, en un proceso que se ha llamado de agriculturización y que se manifestó, tanto a través de la expansión del área destinada a cultivos como de intensificación de la explotación.

Si bien, en el agregado nacional, la expansión del área destinada a cultivos anuales es modesta entre 1980 y 1987 --a tasas decrecientes, con un promedio de 0.7% acumulativo anual en el período, sin un sacrificio importante del área de pastizales--, al analizar el caso de un grupo seleccionado de rubros agrícolas, casi todos ellos transables, aunque el promedio de crecimiento en el período es similar, el comportamiento en las dos fases del período de postcrisis que se ha venido examinando es significativo y consistente con lo ya expuesto. Entre 1980 y 1983, el área destinada a este grupo de cultivos seleccionados creció al 8.8% anual para experimentar un decremento anual entre 1983 y 1987 de 7.3% anual. En el caso de la producción física, las tasas anteriores se elevan o disminuyen, dramáticamente, a 45.8% y -22%,

respectivamente, consecuencia de la evolución de los rendimientos. Hay una tendencia de largo plazo en el desarrollo y adopción de paquetes tecnológicos que permitieron notables incrementos de productividad y explican la expansión de la producción física al ritmo indicado. La caída posterior, por otra parte, es consecuencia del deterioro de la rentabilidad del sector a partir de 1984.⁵ (5)

Como indicador de la conversión de áreas de uso pecuario a cultivos, además de la evolución de la superficie cultivada para granos, está la evolución de la superficie de siembra de forrajeras. La superficie sembrada de forrajeras, entre 1970-1971 y 1983-1984 disminuyó desde 5.2 millones de hectáreas a 1.7 millones de hectáreas. (10)

Hay, después de 1984, como consecuencia de la reducción de los precios internacionales y del incremento simultáneo de los costos de producción, asociados a políticas destinadas a cubrir el déficit interno, un deterioro significativo de la rentabilidad de la actividad agropecuaria. La reacción del sector fue la de reducir la inversión --la que continua así su tendencia decreciente, sólo interrumpida brevemente durante parte del auge inicial del período--, el gasto en insumos, el área cultivada --particularmente el área destinada a granos a partir de 1983-1984-- y las existencias ganaderas --particularmente, la liquidación de existencias de ganado vacuno desde 1984--. (8)

Puede concluirse que, si bien, durante el período de precrisis y durante la primera fase de la postcrisis, hasta 1984, hay una expansión e intensificación de la actividad agrícola que puede asociarse a procesos de deterioro como la artificialización excesiva de los agrosistemas y el uso inadecuado de ciertos suelos, las condiciones que se empiezan a dar a partir de ese año, al mismo tiempo que son más desfavorables a una mayor producción, reducen la incidencia de tales procesos y centran los riesgos de deterioro en el subuso de praderas y en malas prácticas de cultivo, básicamente ligadas con la conservación del suelo.

Sin embargo, la persistencia de la restricción externa y su probable intensificación, mientras no se produzca una

transformación estructural significativa de la economía que permita un crecimiento aún mayor de las exportaciones de productos manufacturados que el observado a partir de 1983 --que permitió que, recién en 1987, se superaran los niveles logrados en 1980-- conducirán a incentivar la producción agropecuaria con una clara prioridad hacia la generación de divisas lo que se traducirá en una fuerte presión sobre los ecosistemas de la pampa húmeda. En este sentido, cabe indicar que las tendencias recesivas de la industria manufacturera que se insinuaron en 1987, se agudizaron en 1988 con una caída importante del producto del sector y que el producto agrícola, no así el pecuario, continuó con el repunte, modesto, que venía dándose desde 1987.

3. Efectos sociales

Si bien, es posible identificar impactos negativos en el medio rural marginal, hay cierto consenso en considerar que, la crisis económica de los ochenta y las políticas de ajuste con que se la enfrentó, impactaron más fuertemente, especialmente en una primera fase, a los sectores urbano-industriales.

La depresión de la actividad industrial urbana, entre otros efectos, impulsó un proceso de migración intraurbana con desplazamientos de población desde áreas urbanizadas, o con condiciones más satisfactorias, hacia áreas marginales. Las expresiones socioeconómicas de dichas causas originales --abonadas por una pobre programación y reducciones significativas en el gasto público-- son la caída de los salarios reales, la menor inversión y la menor actividad económica con sus consecuencias en el empleo y en el nivel de vida.

La sustantiva disminución del PIB por habitante en 1981 y 1982 --8.4% y 7.2%, respectivamente-- es un primer indicador del deterioro de la situación económica personal de los habitantes del país; el mejoramiento posterior del producto, en todo caso, no evitó el deterioro del indicador, en términos absolutos, entre 1980 y 1988, período durante el cual el PIB por habitante disminuyó a

una tasa acumulativa anual de 2.4%. Los sueldos y salarios reales, en 1981 y 1982, cayeron aún más que el PIB por habitante --10.8% y 14.5%, respectivamente-- hecho que ilustra en cuanto al deterioro de la situación de los sectores asalariados; en todo el período 1980-1988, los sueldos y salarios reales disminuyeron a una tasa media anual próxima al 1%. Todo en un contexto caracterizado por una fuerte inflación --270% anual promedio entre 1980 y 1988-- y por tasas de desempleo urbano que tienden a aumentar en 1987 y 1988 (el nivel más alto de desempleo urbano en lo corrido de la década).

(5)

III. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS FINALES

A. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTIÓN ECONÓMICA

La sección se limita a algunas consideraciones en torno a la incidencia de la política económica y a desarrollar una propuesta en torno a mecanismos que podrían servir al objetivo de incorporar consideraciones ambientales en la gestión económica.

Un elemento de contexto de los procesos de transformación ambiental es el conjunto de los instrumentos de política vigentes en determinado momento, en tanto determinan o condicionan los actos de las personas, las empresas y los organismos del Estado en relación al medio ambiente. Adoptando la concepción ampliada, holística, de medio ambiente, podrían reducirse a dos las categorías de instrumentos principales de política, los que corresponden, respectivamente, a la política ambiental y a la política económica. La distinción no es muy rigurosa pero es útil a los propósitos de estas consideraciones.

La política económica, dados sus efectos, en el corto plazo, sobre el comportamiento de variables significativas en cuanto a la evolución económica --comportamiento que constituye un elemento de fácil percepción del desarrollo económico-- domina sobre la política ambiental cuyos efectos, muchas veces, se materializan en el largo plazo o sus beneficios para la sociedad no son percibidos o reconocidos por los agentes que intervienen en el proceso de las decisiones de política. Este dominio se manifiesta cuando hay vacíos en la política ambiental y cuando instrumentos de la política ambiental tienen efectos excluyentes o parcialmente sustitutivos de los efectos de instrumentos de la política económica; en estos casos prevalece la política económica.

Podría afirmarse que hay una política ambiental explícita --no necesariamente estructurada ni declarada como tal-- cuando los objetivos declarados de ciertos instrumentos de política vigentes son la minimización del deterioro ambiental, o la conservación del medio ambiente, o su transformación positiva. Sin embargo, hay, también, una política ambiental que podría calificarse como implícita pues, aunque lo ambiental no es un objetivo declarado de sus instrumentos, tienen efectos en la conservación o en la transformación del medio ambiente; la política ambiental implícita es la política económica.

Siguiendo este razonamiento, cabría concluir con que la política ambiental sólo se activa cuando es complementaria de la política económica; en caso contrario, sus instrumentos --leyes, regulaciones, etc.-- son ignorados. En consecuencia, también cabría concluir que los instrumentos de política económica son los que conforman el contexto sustantivo de los procesos de transformación ambiental. De este modo, para influir positivamente en tales procesos es necesaria la incorporación de las consideraciones ambientales a nivel de la política macroeconómica y a nivel de las políticas sectoriales.

Por otra parte, más allá de la percepción del problema ambiental y de la aceptación de la necesidad de proteger el medio ambiente por parte de las autoridades económicas y sectoriales, antes de desarrollar propuestas específicas, es necesario reconocer la persistencia, al menos en el mediano plazo, de un conjunto de factores restrictivos, unos derivados de la crisis económica y otros de tipo estructural en cuanto a modalidades de producción asociadas a actividades sectoriales.

Se proponen dos mecanismos definidos que permitirían incorporar la consideración ambiental en el nivel decisonal de la política económica, y en el de los agentes y de las acciones concretas, respectivamente. No implican acciones definidas sobre actividades sectoriales específicas que puedan dar lugar a impactos ambientales, en un sentido o en otro, sino, mecanismos orientados a lograr, en alguna medida, la internalización de consideraciones

ambientales en los procesos de política económica. Se trata de conseguir que los efectos ambientales de los instrumentos de política económica se consideren de manera explícita por parte de las autoridades económicas y sectoriales; así, de un modo u otro, al momento de considerar los beneficios de tales instrumentos, no podrán ignorarse los costos sociales asociados, sea que puedan cuantificarse o no.

En el nivel de las autoridades que toman las decisiones, el ámbito es el de las políticas; en el nivel de la población afectada o que cree que será afectada, el ámbito es el de los proyectos de inversión, pública o privada, u otras actividades que puedan dar lugar a alteraciones del medio ambiente, natural o construido. En este caso, la incidencia en los procesos de política económica es indirecta, como respuesta a la dinámica de la participación de la población.

La aplicación de uno o ambos mecanismos --cuya instalación se concibe como un proceso a completar en el mediano plazo-- junto con otras iniciativas que pudieren plantearse, orientadas a perfeccionar la gestión ambiental en la Argentina, contribuiría a una creciente conciencia nacional de protección ambiental y a una creciente incorporación de consideraciones ambientales a la toma de decisiones económicas, posibilitando las condiciones como para modificar positivamente el conjunto de los factores estructurales restrictivos que atentan contra la protección del medio ambiente.

1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales

El primer mecanismo se conforma de un grupo ad hoc, al margen de las instancias vigentes en lo ambiental, y de las entidades del sistema económico, cuyo objetivo sería el de pronunciarse sobre situaciones de conflicto en torno al medio ambiente --en la ascepción amplia del concepto-- y recomendar las acciones específicas que pudieren resolver, de una manera u otra, el conflicto planteado, recomendación que, vía la máxima autoridad

política --el propio Presidente de la República-- sean canalizadas a las instancias pertinentes. El grupo se conformaría por personeros calificados --que cuenten con la confianza del Presidente-- en las áreas política, económica y social, y tendría que ser presidido por alguna autoridad política de relieve, un ministro idealmente, para darle peso político a sus recomendaciones y acceso directo a la Presidencia. El máximo directivo de la Comisión Nacional de Política Ambiental tendría que ser el conducto preferente para someter y defender la posición ambientalista ante el grupo ad hoc. El grupo ad hoc podría, si lo considera pertinente, citar a personeros involucrados en el conflicto para las aclaraciones que fueren necesarias, e invitar a expertos en la materia de que se trate para que participen en las reuniones.

El grupo ad hoc --que podría denominarse algo así como "Grupo Asesor de la Presidencia en Situaciones de Conflictos Ambientales"-- no tendría facultades resolutivas. Tendría que operar adscrito a alguna oficina de la Presidencia, que le sirva administrativamente. Se reuniría con la periodicidad que su propia dinámica determine. La conformación del grupo ad hoc no requiere, en principio, ni de un marco jurídico ni de un presupuesto específico; si requiere del decidido respaldo de las máximas autoridades políticas. Tanto la denuncia de situaciones de conflicto ambiental como las recomendaciones del grupo ad hoc deben ser públicas para asegurar transparencia al mecanismo.

Bajo ningún concepto, el grupo ad hoc sustituiría a las autoridades ambientales ni a las diversas instancias institucionales e interinstitucionales vigentes o propuestas. El grupo ad hoc sería independiente de las organizaciones involucradas en los temas ambiental y económico, de carácter político, y sólo intervendría, a pedido de autoridades ambientales, para examinar y pronunciarse sobre situaciones de conflicto con el propósito de contribuir a solucionarlas. Estas características de la propuesta la hacen sustantivamente diferente de otras que se centran en comisiones interinstitucionales, mixtas u otras, análogas, cuyo

sentido principal es el de coordinar el sistema institucional ambiental y/o el de constituirse en su instancia superior.

Los beneficios esperados de la operación de un mecanismo como el propuesto residen, básicamente, en que, cuando se sometan situaciones de conflicto ambiental, automáticamente deberá incorporarse, de manera explícita, la consideración ambiental al proceso de toma de decisiones asociado. Primero, es el grupo ad hoc el que tiene que analizar la decisión conflictiva y sugerir alguna transacción entre los beneficios imputados a tal decisión por sus promotores y los costos que le imputan los denunciantes; segundo, es la autoridad política que recibe la recomendación del grupo ad hoc la que tiene que tomar una decisión explícita respecto a la transacción propuesta; tercero, es la autoridad sectorial que dio origen a la situación de conflicto la que, eventualmente, tendrá que revisar su decisión. Inicialmente, la incorporación de la consideración ambiental es ex post, sin embargo, la existencia de un mecanismo de esta naturaleza inducirá a las autoridades sectoriales a la incorporación ex ante de consideraciones ambientales a sus análisis para prevenir situaciones de conflicto y evitar que sus decisiones sean objeto de reclamos, que luego podrían ser sometidos al grupo ad hoc como situaciones de conflicto ambiental. Finalmente, los denunciantes de conflictos ambientales se verán inducidos a perfeccionar sus denuncias y a ser más rigurosos en cuanto a los costos que pretenden imputar a las decisiones o instrumentos objetados.

Cabe enfatizar que el mecanismo propuesto no garantiza efectos ambientales positivos de la aplicación de los instrumentos de política, ni el descarte de aquellos a los que se imputen efectos negativos; bien puede ocurrir que el grupo ad hoc no reconozca la necesidad de alterar ciertas decisiones que la autoridad ambiental que sometió la situación consideró conflictivas o, en el caso contrario, puede ocurrir que la autoridad política no adopte el curso de acción sugerido por el grupo. Reiterando, lo que el mecanismo pretende garantizar es la consideración de los efectos

ambientales de los instrumentos de política por parte de las autoridades que los deciden.

2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales

El segundo mecanismo que se propone está relacionado con los procedimientos de evaluación de impactos ambientales (EIA). Requiere de un marco reglamentario que haga exigible a los promotores, públicos y privados, de actividades que pueden provocar alteraciones en el medio ambiente, natural o construido, de una declaración previa, o manifiesto, de los impactos ambientales a que puede dar lugar la actividad de que se trate, y de una evaluación de tales impactos ambientales. La definición de las categorías de actividades afectas a declaraciones de impactos ambientales y a evaluaciones de impactos ambientales tendría que ser materia del marco reglamentario así como los alcances y estructura general de los estudios que, eventualmente, tendrían que realizarse. También, es necesaria una expresión institucional del marco reglamentario; en particular, es necesaria una entidad que se pronuncie respecto a si la actividad califica como para que se haga exigible una EIA, respecto a los alcances de la evaluación y respecto a las medidas que proponga el promotor para evitar o mitigar los impactos evaluados.

Específicamente, lo que se propone es un mecanismo que permita a la población informarse de las propuestas de proyectos o actividades y hacer presente sus reservas respecto a los efectos ambientales a que tales proyectos o actividades pueden dar lugar. El mecanismo consistiría, concretamente, en la publicación de la declaración o manifiesto de impactos ambientales, de los resultados de la EIA --si corresponde realizarla de acuerdo con el marco reglamentario--, de las propuestas para evitar o mitigar los impactos ambientales evaluados, y de las resoluciones de la entidad responsable del proceso. Los documentos de la EIA deben estar disponibles para quien los quiera examinar, así como cualquier otra

documentación pertinente. Finalmente, debe crearse algún mecanismo específico que permita la participación directa de la población interesada a través, por ejemplo, de audiencias públicas donde los interesados puedan exponer sus puntos de vista y solicitar las aclaraciones necesarias a los agentes involucrados, tanto promotores como contralores. El mecanismo se completa estableciendo plazos para las distintas fases de la participación ciudadana: revisión de antecedentes, presentación de observaciones, realización de audiencias, etc., como, también, respecto a las publicaciones y a las resoluciones de la entidad responsable.

Este segundo mecanismo es más complejo que el primero en cuanto a su creación y operación, pero sus beneficios pueden ser mayores, beneficios que, en síntesis, son análogos a los señalados para aquél pero en un nivel micro, el de los agentes y de las acciones concretas.

B. RECOMENDACIONES GENERALES PARA UNA GESTION AMBIENTAL DEL DESARROLLO

Se exponen, resumidamente, un conjunto de recomendaciones orientadas a enfrentar ciertos vacíos de gestión ambiental en la Argentina que apuntan a los niveles legislativo, administrativo y técnico, recomendaciones que se plantean en un estudio sobre las experiencias recientes en la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas públicas en la Argentina. El estudio, sin embargo, es escéptico y reconoce que muchas de sus propuestas pueden parecer utópicas, dada la actual coyuntura que enfrenta el país, de extremas limitaciones económicas y retroceso en las actividades reguladoras del Estado.⁶

El estudio plantea la urgente necesidad de una legislación ambiental coherente y moderna; en particular, se plantea la necesidad de abordar un mandato legislativo a nivel nacional que fije las responsabilidades del Estado en materias ambientales, definiendo metas deseables y arreglos institucionales para la

gestión ambiental a nivel federal y las condiciones de asociación con los otros niveles del sistema federal.

Por otra parte, así como hay áreas donde hay una mayor tradición de intervención y acciones ambientales --el caso de bosques, de áreas protegidas, etc.--, existen otras áreas virtualmente abandonadas en términos de marcos normativos. Hay la necesidad de legislar sobre contaminación ambiental, sobre responsabilidad ambiental y acción judicial y administrativa contra responsables de deterioro ambiental, sobre la realización de estudios de impacto ambiental en el caso de actividades con riesgos ambientales.

En cuanto a los aspectos institucionales se subraya la necesidad de una distribución de responsabilidades y asociación en la acción acorde, tanto con los principios del gobierno federal como con la realidad técnica y financiera de las organizaciones involucradas. Es necesario unificar la gestión ambiental nacional, superando la inestabilidad que ha sido la tónica en el pasado, dotándola de un marco jurídico y capacidad de gestión, y de recursos humanos y financieros apropiados. En el corto plazo, al menos deberían unificarse las oficinas actualmente existentes, centrándolas en un conjunto de actividades limitadas que aseguren la viabilidad de la gestión institucional. Al mismo tiempo, cabría reforzar la capacidad de gestión ambiental de aquellas organizaciones sectoriales activas en el tema, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Secretaría de Energía y de Recursos Hídricos, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, etc..

El ámbito provincial no ha sido abordado; sin embargo, es a ese nivel donde se dan muchas de las posibilidades de acción, tanto en cuanto gestión ambiental propiamente tal, como en la incorporación de consideraciones ambientales en actividades sectoriales.

Se ha enfatizado, también, el que el tema medioambiental no ha sido un área prioritaria del sistema de ciencia y tecnología en Argentina; en todo caso, tampoco la ciencia y tecnología han sido

temas prioritarios en la Argentina. Se plantea que una iniciativa muy oportuna sería apoyarse en la realización de un diagnóstico ambiental del país, en profundidad, que sirviera como punto de partida para un programa de investigaciones de mediano plazo.

Cabría, en todo caso, reiterar lo expresado en otras secciones de este informe en cuanto al rol determinante de los instrumentos de política económica en el ritmo de los procesos de deterioro ambiental y en cuanto al carácter subsidiario de la política ambiental. No parece que sea posible, en un horizonte de mediano plazo, que hayan variaciones significativas en la dirección e intensidad de los procesos de transformación ambiental, si no hay cambios en el contexto de las políticas económicas, globales y sectoriales.

Notas

1. Los numerales entre paréntesis, que se anotan al final de ciertos párrafos a lo largo del texto, corresponden a las referencias documentales que se enumeran en el capítulo IV. Se hace indicación de una fuente específica cuando hay una transcripción textual, o reproducción no textual de juicios importantes, o se reproducen cifras o cálculos de la fuente.

2. Se preparó un informe complementario en el que se ilustra respecto a las categorías de procesos relevantes de deterioro ambiental en la Argentina; este capítulo corresponde a un resumen de dicho informe. (2)

3. El concepto de medio ambiente interno lo definen Hardoy y Satterthwaite, 1987. Es el que corresponde al "hogar y sus alrededores". También distinguen otras dos escalas geográficas para definir los problemas ambientales de las grandes ciudades : la de la ciudad propiamente tal y la de la región influenciada por ésta. (12)

4. El cuadro no es específico para Argentina, sino producto del análisis agregado de los efectos de la crisis económica en los procesos de transformación ambiental en América Latina y el Caribe. (2)

5. Los rubros agrícolas a que se hace referencia son los siguientes: algodón, arroz, caña de azúcar, frejoles, girasol, maíz, sorgo, soya, trigo y yuca. Corresponde al conjunto respecto

al cual se ofrece información estadística en el Anuario Estadístico de CEPAL. (5)

6. Se hace referencia a un documento reciente de Pablo Gutman para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. (12)

IV DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- (1) Bárcena, Alicia y Szekely, Francisco. Perfiles ambientales en América Latina : Argentina, Brasil, México y Venezuela. Ponencia a la Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, realizada en Venezuela, 25 al 28 de abril de 1988, organizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Documento producto de la colaboración entre el Programa de Estudios Ambientales Internacionales del Centro de Política Energética y Ambiental de la Universidad de Harvard y ORPALC-PNUMA. Documento ORPALC/RGA.1/Inf.4. Marzo 1988. México, D.F., México.
- (2) Brzovic Parilo, Francisco J.. Algunos procesos relevantes de deterioro ambiental en la Argentina. Informe, publicación pendiente. Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Julio 1989. Santiago, Chile.
- (3) Brzovic, Francisco. Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en el contexto del Proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 "Cooperación Técnica para la Integración de Consideraciones Ambientales a la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase 2". Documento CEPAL LC/R.818. Noviembre 1989. Santiago, Chile.

- (4) Centro para la Promoción de la Conservación del Suelo y del Agua (PROSA). El deterioro del ambiente en la Argentina (suelo-agua-vegetación-fauna). Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC). 1988. Buenos Aires, Argentina.
- (5) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1988. Documento LC/G.1550-P. CEPAL. Febrero 1989. Santiago, Chile.
- (6) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1988. Argentina. Documento de CEPAL No. LC/L.501/Add.16. Agosto 1989. Santiago, Chile.
- (7) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Panorama económico de América Latina. 1989. Documento de CEPAL No. LC/G.1574. Septiembre 1989. Santiago, Chile.
- (8) Cuccia, Luis R. y Navajas, Fernando H.. Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola : Argentina 1980 - 1985. Informe mecanografiado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. 1987. Buenos Aires, Argentina.
- (9) Federovisky, Sergio y Herzer, Hilda. Desastres : su conceptualización. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) - América Latina. Documento mecanografiado. Octubre 1988. Buenos Aires, Argentina.
- (10) Gallo Mendoza, Guillermo. Agro argentino - Situación actual. Documento mecanografiado. Mayo 1987. Buenos Aires, Argentina.

- (11) Gallopin, Gilberto y Gutman, Pablo. Environmental problems and policies in Argentina - a country profile. Documento mecanografiado. Abril 1986. Bariloche-Buenos Aires, Argentina.
- (12) Gutman, Pablo. La incorporación de la dimensión ambiental en las políticas públicas. Experiencias de la Argentina en el quinquenio 1984-1988. Informe para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Consultoría CLA/89/1438. Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR). Mecanografiado. Octubre 1989. Buenos Aires, Argentina.
- (13) Hardoy, Jorge E. y Satterthwaite, David. Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) - América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. 1987. Buenos Aires, Argentina.
- (14) Instituto Forestal Nacional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina. Argentina forestal. Síntesis de la situación actual, política y proyecciones. Documento preparado para las "Jornadas para el desarrollo del sector forestal argentino", 28 al 30 de noviembre de 1988, Corrientes. 1988. Buenos Aires, Argentina.
- (15) Koolen, Ricardo. "La organización institucional del Estado en relación con la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo". En La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Volumen I. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.. 1986. Buenos Aires, Argentina.
- (16) Mares, Michael A. y Ojeda, Ricardo A.. "La degradación de los recursos naturales y la fauna silvestre en Argentina". En Interciencia, Volumen 9, N° 1. Enero-febrero 1984. Caracas, Venezuela.

- (17) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC). Informe nacional sobre gestión ambiental en Argentina. Ponencia a la Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, realizada en Venezuela, 25 al 28 de abril de 1988. Documento ORPALC/RGA.1/Inf.7. Abril 1988. México, D.F., México.
- (18) Secretaría de Recursos Hídricos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la República Argentina. Informe de daños crecida 1982-1983 de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. Informe. Sin fecha. Buenos Aires, Argentina.

ANEXO

SINOPSIS; RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE
Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL*

* Cuadro reproducido de "Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe", documento CEPAL/LC/T.818, noviembre de 1989, Santiago Chile.

OBSERVACION

La sinopsis que se presenta a continuación pretende ilustrar respecto a los eventuales efectos ambientales de las políticas de ajuste. Sin embargo, debe tenerse presente que, para que el efecto sea tal, es decir, para que una cierta política desencadene o alimente un proceso de deterioro ambiental, cuyos impactos de corto, mediano y largo plazo son los apuntados, es necesario que se activen los instrumentos de política especificados y que se lleven a cabo las acciones definidas; ni una ni otra cosa se dan necesariamente.

Pero tampoco, la constatación de la vigencia del instrumento y de la acción respectiva, son condición ni suficiente ni necesaria para que el proceso de deterioro se desencadene o active. Por una parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que también contribuyen al desarrollo del mismo proceso y, por otra parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que pueden imprimir una dinámica inversa al proceso de deterioro, amortiguando u ocultando los efectos de los instrumentos y acciones de la política de ajuste.

Finalmente, para que el efecto se produzca de manera perceptible, además de la condición de "ceteris paribus", la acción producto del instrumento de política en cuestión debe estar vigente durante un lapso de tiempo suficiente. En todo caso, en este sentido, hay que hacer presente que el carácter de los programas de ajuste no se limitará al corto plazo; todo indica que los cambios de política económica que se han estado introduciendo a través de los programas de ajuste van a estar vigentes por largo plazo.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a la reducción de la demanda agregada. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducir el déficit fiscal. * Mejorar el balance comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contracción del presupuesto de gastos, corrientes y de capital, en el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción o supresión de actividades de fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> * Invasión de áreas protegidas con propósitos de extracción ilegal de especies valiosas. * Disposición inadecuada de desechos industriales. * Deterioro de la infraestructura y los servicios sanitarios y municipales. * Ausencia o deterioro de obras de protección y/o corrección de procesos sedimentación, destrucción cauces, etc.. 	<ul style="list-style-type: none"> * Depredación y riesgo de pérdida especies ecológicamente valiosas. * Contaminación en el medio urbano. * Contaminación áreas agrícolas y recreacionales.
		<ul style="list-style-type: none"> * Postergación, reducción o supresión inversiones en obras nuevas y en reposición y mantenimiento de obras existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción o supresión de actividades de estudios de evaluación y mitigación de impactos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ejecución de proyectos sin consideración impactos negativos a efectos evitarlos o minimizarlos. * Menor acceso de sectores pobres a servicios salud y educación. * Idem. 	<ul style="list-style-type: none"> * Incidencia exagerada de fenómenos naturales extraordinarios. * Deterioro de infraestructura física por azolvamiento presas, daños equipos, etc.. * Destrucción ecosistemas valiosos, formaciones singulares, paisajes, etc. durante ejecución proyectos.
<ul style="list-style-type: none"> * Reducción del crédito interno. * Limitación a expansión oferta monetaria. 		<ul style="list-style-type: none"> * Reducción inversión y nivel operación sector privado: depresión actividad urbano-industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Migración interurbana y expansión tugurios. * Caída salarios, aumento desempleo y subempleo, menor disponibilidad y mayor precio alimentos ... causando aumentos pobreza urbana y restringiendo perspectivas migrantes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor incidencia enfermedades, desnutrición, mortalidad infantil. * Incremento presión sobre áreas laderas y de frontera con propósitos leña y cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Asentamientos en áreas no apropiadas.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

Continúa.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Conclusión.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a modificar los precios relativos de los bienes reasignando el gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Equilibrar el balance de pagos a través de mejorar la posición relativa de los bienes transables. * Expansión oferta bienes transables. 	<ul style="list-style-type: none"> * Instrumentos de políticas cambiaria y comercial. * Estímulos a la movilidad de factores de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> * Devaluación monetarias nacionales. * Incrementos de aranceles de importación. * Incentivos sectoriales diversos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Crecimiento indigene general de precios de alimentos, particularmente de alimentos. * Intensificación cultivos no tradicionales de exportación. * Avances en fronteras agrícolas con los propósitos indigene ganadería. * Presión sobre bosques con fines madereros sin consideración aptitudes. * Idem. 	<ul style="list-style-type: none"> {El proceso de inflación se asocia a los demás procesos sociales señalados en la primera mitad de esta sinopsis contribuyendo a los mismos impactos.} * Artificialización excesiva y sobreuso del suelo con consecuencias en erosión y contaminación por plaguicidas. * Presión económica y cultural sobre grupos autóctonos. * Empobrecimiento colonos. * Riesgo destrucción ecosistemas frágiles. * Idem.
				<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro ecosistemas frágiles y riesgo pérdidas especies valiosas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deforestación cuencas.
				<ul style="list-style-type: none"> * Expansión actividades acuicultura en áreas con importancia para otros productos (reservas biológicas, manglares, agricultura). * Intensificación captura de recursos marinos diversos, incluso desconocidos vedas. * Expansión áreas explotación minera o instalación nuevas faenas ignorando impactos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro y riesgo destrucción ecosistemas costeros. * Sobreexplotación con reducción disponibilidad recursos. * Agotamiento de recursos marinos. * Agotamiento de yacimientos minerales. * Incentivo a la colonización espontánea.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)