

# Políticas públicas y cambio climático

---

*María Susana Tabieres*

*Josefina Goñi*

*Eliseo Riccobene \**

## **I. Introducción:**

En una apretada síntesis, se considera oportuno, para el desarrollo del presente trabajo, analizar algunas de las razones que determinan al cambio climático global de las últimas décadas. Los resultados de este fenómeno universal, son entre otros, las inundaciones que a lo largo y ancho del planeta han generado múltiples catástrofes, destrucción y muerte de seres vivos, migraciones de poblaciones amenazadas y deterioro y pérdida de suelos aptos para la producción y el cultivo.

El cambio climático es el resultante del aumento de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, gases que en su totalidad contribuyen al calentamiento del planeta. Sin detenernos en las especificaciones físicas del fenómeno, está demostrado que el cambio climático es una amenaza al suministro alimentario mundial, a la supervivencia de las especies, además de provocar tormentas de gran intensidad y un incremento significativo en el nivel de los océanos, fenómenos que transformaran la vida humana, animal y vegetal en todo el planeta.

Los efectos del cambio climático, en el ámbito urbano como en el rural y costero, han y son significativos en cuanto a las pérdidas económicas y de sustentabilidad ambiental para la producción, teniendo efectos de gran envergadura en cada país, región, o conglomerado urbano. Como consecuencia de ello, las regiones afectadas han enfrentado

---

\* UNLP, ICJ. E-mails: [mstabieres@gmail.com](mailto:mstabieres@gmail.com); [majosefina2003@yahoo.com.ar](mailto:majosefina2003@yahoo.com.ar); [eliseo640@yahoo.com.ar](mailto:eliseo640@yahoo.com.ar)

según sus posibilidades financieras o tecnológicas, las catástrofes producidas por el cambio climático, de acuerdo a las previsiones con que contaron y según la capacidad de defensa con que dispusieran.

En “La era del desarrollo sostenible”, Jeffrey Sachs<sup>1</sup>, sostiene que el cambio climático es un problema económico y de política pública mundial, el más complejo que se ha enfrentado la humanidad, por ser un problema *absolutamente global*. Sostiene este autor, que el propio fenómeno y sus consecuencias tienen la misma entidad que el peligro de la aniquilación nuclear y las pandemias masivas. No hay pueblo o región que no se halle amenazada por las consecuencias del fenómeno, el que de no ser enfrentado también a niveles globales y locales, tendrá consecuencias de altísimo riesgo vital.

Al decir de Sachs, todos los pueblos han contribuido al aumento de los GEI, aunque es indudable que las emisiones van ligadas a los niveles de ingresos de los países o regiones, ya que a mayor industrialización o actividad económica se generan mayores emisiones, mientras que a menores ingresos o sea los países pobres, producen menores emisiones. Sin embargo, estos son inversamente afectados por el fenómeno, ya que sufren con mayor intensidad los efectos del cambio climático por su vulnerabilidad, por la menor acumulación de tecnología y escasas posibilidades financieras para prevenir y solucionar los efectos de las catástrofes ambientales.

Sachs (2014: 220) estima que, un proceso de crecimiento económico sostenido a lo largo de varios siglos plantea un problema ¿dispone la tierra de los recursos adecuados? ¿Es posible reconciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental? El desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental parecerían objetivos contradictorios, y por ello se trata de uno de los desafíos más urgentes de la humanidad.

Este autor, estima que dicha tarea sería posible bajo la idea de lo que entiende como “desarrollo sostenible” considerando la necesidad de un cambio de actitud y tomando las precauciones adecuadas respecto de los límites de los recursos y reconociendo los peligros que supone la destrucción medioambiental. Estima que la humanidad aún está a tiempo de cumplir con sus objetivos de poner fin a la pobreza, elevar los niveles de vida, garantizar la inclusión social y proteger el medioambiente para nosotros, las demás especies y las generaciones futuras.

---

<sup>1</sup> Sachs Jeffrey, “Cambio Climático”, en “La era del desarrollo sostenible, págs. 458-512.

Con este marco general del problema, son muchos los interrogantes que se plantean a nivel mundial y local, y son notorias las dificultades para encontrar medidas correctoras globales.

Así es como, recién a partir de 1990 se organizan los diferentes programas promovidos por la ONU para la acción del desarrollo sostenible, enfocado básicamente en la atención del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la eliminación de sustancias tóxicas. Tales los objetivos de la Cumbre de la Tierra (1992), donde se adoptó la agenda XXI que entró en vigencia en 1994.

A partir de allí, en 1997, se firmó el Protocolo de Kioto, donde los países que intervinieron, acordaron un acuerdo vinculante para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero en un 5,2% (anhídrido carbónico, óxidos de nitrógeno y metano) en el período 2008-2012. Estados Unidos no firmó el Protocolo siendo el país emisor de mayor envergadura junto a China.

A partir de Kioto, han sido múltiples los estudios científicos afirmando que la concentración CO<sub>2</sub>, metano y otros gases (GEI) son determinantes del calentamiento global y de los enormes cambios provocados por inundaciones, desertificación y alteraciones climáticas con efectos sobre la producción agrícola mundial.

En Kobenhavn (2009) se discutieron dos modelos de resolución para la matriz energética mundial. “Crecer y después limpiar” postura de los EU y su opuesta; el cambio por la producción de energía limpia, posición de la Unión Europea y los BRIC’s.

Finalmente conviene destacar que el Acuerdo de Paris (2016, firmado por 193 países miembros de la ONU), estableció medidas para la reducción de los GEI mediante la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas, debiendo ser aplicable a partir de 2020, cuando finalizara la vigencia del Protocolo de Kioto.

En junio de 2017, el presidente de los Estados Unidos no firmó el acuerdo de Paris, dados los intereses económicos de su nación. Los demás países firmantes reiteraron su compromiso con lo acordado en Paris, en tanto los países latinoamericanos, expresaron su preocupación por la reducción de transferencia de tecnología y financiación internacional que inducía la retirada de Estados Unidos, para sus procesos de transición energética.

Más allá de los acuerdos y desacuerdo producidos a niveles globales, son irrefutables las consecuencias del cambio climático en nuestra región ya que sus efectos, se han hecho sentir con intensidad a través de inundaciones, salinización de los suelos, desertificación y avance de los ríos en sus riveras, entre otros fenómenos, y las consecuencias sobre los territorios y poblaciones afectadas no se han podido resolver sin la ayuda pública o privada,

generándose migraciones a las urbes, que carecen de la infraestructura adecuada para albergar estos desplazamientos humanos, que se asientan precariamente en los márgenes de las ciudades.

En Argentina se registraron en 2015 unos 100 millones de hectáreas de suelos afectados por procesos de erosión y salinización, producto de las inundaciones que afectaron a vastas regiones de la pampa húmeda, en el norte de la Pcia. de Bs As, sur de la Pcia. de Córdoba y este de la Pcia. de La Pampa.

Según expertos del INTA<sup>2</sup>, en 25 años se han sumado 40 millones de hectáreas otrora fértiles y de alto rendimiento agrícola a la erosión producto de las inundaciones.

En relación al territorio de nuestro país, se estiman que se producirán alteraciones climatológicas que acentuarán las lluvias regionales de las zonas costeras y las sequías en las zonas del oeste cordillerano. Se sostiene además que los desbordes de los ríos y los afluentes que alimentan el sistema de los grandes ríos de la Mesopotamia, como los ríos de la llanura pampeana, serán causa de inundaciones que podrán repetirse periódicamente “con intensidad creciente”. Finalmente al referirse al sistema glaciar argentino, se estima que se producirá un retroceso de los glaciares y como consecuencia de todo ello, la caída de los rendimientos de la producción agrícola.

Los expertos señalan que no todas sus consecuencias son negativas, y tampoco dependen solamente de los factores climáticos. El aumento de las precipitaciones multiplica la frecuencia de inundaciones, pero también permitió la extensión de la frontera agrícola hacia el Oeste y hacia el Norte, y el gran aumento de la producción del campo”.

No obstante la posibilidad de la extensión de la producción agrícola, las inundaciones producidas en el centro sur de Santa Fe, el norte bonaerense y el este de Córdoba, calculadas en 3,5 millones de hectáreas afectadas por este fenómeno, reportan innumerables pérdidas económicas en el sector primario de la agricultura, la ganadería y la lechería.

De acuerdo a estimaciones recientes, en toda la zona central del país, se producen 12,5 millones de hectáreas de soja, casi el 65% de la siembra total proyectada a nivel país. Por lo que en la región mencionada, hay 700.000 hectáreas con soja en problemas, por las inusuales lluvias y las inundaciones producidas. Un ejemplo de ello son los registros del INTA, que dan cuenta que en Marcos Juárez (Córdoba) llovieron 408 milímetros, 120% más que el promedio usual de la época. A este fenómeno se adunan las características estructurales de territorio y deficiencias de inversión de capital, que ante el desequilibrio ecológico no logran

---

<sup>2</sup> Declaraciones del experto Roberto Casas, Director del INTA (Instituto nacional de tecnología agropecuaria) en: Nación, sección campo del 20 de enero de 2018.

prevenir las catástrofes que afectan con mayor periodicidad, en el ámbito rural y también al ciudadano.

En este marco general, muchas otras regiones no enunciadas en este trabajo, se encuentran afectadas por las inundaciones sin que por ello dejemos de tenerlas en cuenta al tiempo de analizar los efectos, que estas catástrofes ambientales generan.

El análisis de los efectos del calentamiento global a nivel regional y local, da cuenta de la difícil y situación que enfrentan los países de menor desarrollo, los que en gran mayoría, fundan sus políticas públicas de previsión a los efectos del calentamiento global en una base normativa inexistente o de muy difícil cumplimiento por los insuficientes recursos destinados a tal fin.

## **II. Políticas públicas y estructura normativa medioambiental en nuestro país**

Si analizamos la normativa de nuestro país, resulta que a nivel nacional el gasto público ambiental, se efectúa de conformidad al sistema de reparto de competencias ambientales y tributarias que surgen de la Constitución nacional. Asimismo, en materia medioambiental, no existe una norma que detalle los elementos o clasificaciones a tener cuenta en la normativa presupuestaria.

Así a nivel nacional o provincial no se presenta una legislación financiera ambiental que estructure el gasto público. En dicho sentido el gasto público ambiental se incorpora a la legislación financiera en las jurisdicciones provinciales de conformidad a la asignación de las competencias que las provincias tengan en la materia.

Con respecto al reparto de competencias, la Constitución Nacional consagra en el artículo 121 que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Asimismo en el artículo 41, de la Constitución Nacional, consagra el sistema de reparto de competencias medioambientales considerando las diversidades propias de nuestro Estado federal, al disponer que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”

Además se incorpora a la Constitución Nacional con la reforma del año 1994 el artículo 124, que establece que las provincias tienen el dominio originario<sup>3</sup> de los recursos

---

<sup>3</sup> El dominio originario de los recursos significa que las provincias se encuentran habilitadas a percibir tributos sobre ellos y a disponer su enajenación y el aprovechamiento ya sea por sí mismas o en políticas concertadas

naturales existentes en su territorio. Se entiende que el dominio de las provincias abarca la tierra, el aire, el mar y el subsuelo. Asimismo el dominio se hace extensivo a todos los recursos, renovables o no renovables.

Otro tema a destacar es la incorporación a la Constitución Nacional del Federalismo de Concertación<sup>4</sup>, en la reforma del año 1994, que permite armonizar políticas evitando la neutralización de acciones, superposiciones normativas y actuaciones administrativas entre dos y hasta tres jurisdicciones. En este sentido la ley General de Ambiente instituye al COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) como el contexto básico de coordinación de políticas en el artículo 23 de la Ley<sup>5</sup>

Las políticas públicas medioambientales son implementadas y ejecutadas por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable que lleva a cabo la política ambiental, el desarrollo sustentable y el uso racional de los recursos naturales como el agua, los bosques, la fauna silvestre, la preservación del suelo y la lucha contra el cambio climático. Ejecuta planes, programas y proyectos dedicados a estos temas y se ocupa del control, la fiscalización y la prevención de la contaminación. Además promueve el desarrollo sustentable de los

lugares en los que vive la población, a través de acciones que garanticen la calidad de vida, la disponibilidad y la conservación de los recursos naturales.

Con respecto las medidas presupuestarias medio ambientales, en el año 2017, la inversión estatal en temas de ecología y ambiente significó apenas el 0,5% del presupuesto nacional, mientras que aumentaron las emisiones de gases de efecto invernadero que alcanzaron al 7,6%.

De acuerdo a lo estimado, del 55% de las partidas correspondientes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable<sup>6</sup> unidas a las de la Administración de Parques Nacionales surge que de las asignaciones para la conservación, la mitad (el 51%) **se financia a través de fondos internacionales, y el resto se realiza mediante gastos nacionales.**

---

con el Estado Federal. Asimismo la mayoría de la Doctrina y la jurisprudencia han resuelto ciertos problemas interpretativos respecto del dominio y la jurisdicción sobre estos recursos.

<sup>4</sup> El Federalismo de Concertación se encuentra consagrado en la Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 2, al receptar la Coparticipación Federal de Impuestos, en el artículo 124 al facultar a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social; y en el artículo 125 al permitirles a las provincias celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal.

<sup>5</sup> Con respecto a las atribuciones del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) la Ley General del Ambiente, consagra el “Sistema Federal Ambiental”. Asimismo, dicha ley dispone en el artículo 23 que “Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).”

<sup>6</sup> Sin tener en cuenta los gastos en personal.

Los porcentajes mencionados se siguen repitiendo desde el año 2013 sin embargo, se cambian la dispersión en las partidas y la gran cantidad de fondos fiduciarios para algunas inversiones, renovables. De acuerdo al informe de la FARN, en países de la Unión europea según el Banco Mundial, el gasto público ambiental oscilaba entre 0,2% y 1,4% del PBI en 2013, con un promedio estimado de 0,7%, en cambio la Argentina alcanzaríamos el (0,66%), sin embargo, los ambientalistas advierten que se produjo una gran cantidad de inversión en políticas contrarias a la calidad del medio ambiente. Asimismo se repiten año a año, en el presupuesto nacional medidas cortoplacistas tales como el Plan de Manejo de las Inundaciones que incluye el Fondo de Infraestructura Hídrica representó el 19% de sus gastos.

A nivel provincial, a partir del advenimiento de la democracia las provincias reformaron sus constituciones dictando disposiciones ambientales<sup>7</sup>, En la actualidad todas las constituciones provinciales y la de la CABA excepto la constitución de la provincia Mendoza consagran el tema del medio ambiente.

Con respecto a los actores que ejecutan el gasto ambiental en la Provincia de Buenos Aires, la institucionalidad en la actualidad surge de la ley de Ministerios N° 13.757 / 2008 que crea el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), como autoridad de aplicación en materia ambiental.<sup>8</sup>

En materia medio ambiental en la Provincia de Buenos Aires la asignación presupuestaria destinada a la gestión ambiental, respecto del total del gasto público presupuestado en los últimos seis años, no llega a un dígito.

Si analizamos las funciones municipales ambientales en la Provincia de Buenos Aires y los recursos con los que se financian podemos detectar que la Constitución Nacional, la Constitución provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades no aseguran una financiación acorde a las funciones que realizan.

Asimismo con respecto a los municipios en nuestro país encuentran una situación de desfinanciación estructural respecto de los servicios y obras que prestan y su correspondencia con los recursos que los financian o la ausencia de ellos. Además ha surgido un amplio déficit de financiamiento originado por las funciones provinciales que fueron trasladadas hacia los gobiernos locales.

---

<sup>7</sup> Las constituciones en general reconocen el derecho de todas las personas a un ambiente sano y equilibrado y como contrapartida establecen la obligación de todos los habitantes de protegerlo y de colaborar en el cumplimiento de esa obligación, y determinan una serie de prestaciones a cargo del Estado para posibilitar que rija ese derecho humano.

Con respecto a los servicios municipales en materia medioambiental, que prestan los municipios bonaerenses, encontramos que en materia de saneamiento ambiental y ecología<sup>9</sup> los recursos les llegan desde la provincia ya que no existen tasas y derechos para financiarlos a nivel municipal.

Si bien las provincias implementaron medidas de financiamiento atinentes a lograr autonomía económica- financiera para sus municipios, tales como contribuciones con o sin cargo y la descentralización tributaria hacia los municipios de algunos tributos menores, ello no ha sido suficiente<sup>10</sup>.

En el caso particular de los municipios bonaerenses<sup>11</sup> el poder tributario, se encuentra recortado ya que no pueden crear y percibir impuestos con el fin de cubrir servicios de carácter indivisible, solo pueden cobrar tasas y derechos en donde el contribuyente paga el costo del beneficio que recibe, a cambio de los servicios prestados por el gobierno municipal; y cuentan con una sola clase de recursos para todas las municipalidades urbanas rurales, marítimas, grandes etc.

En la Provincia de Buenos Aires en su relación con los 135 municipios, existe un régimen de Coparticipación consagrado en la ley 10.559, y sus modificatorias. No obstante a partir del año 2003 se han implementado distintos esquemas de financiamiento que han venido a compensar desequilibrios producidos por el régimen de Coparticipación o a favorecer determinadas situaciones, entre otros el de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental<sup>12</sup>., además de un Fondo para el Tratamiento y Disposición Final de Residuos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Los municipios en la Argentina encuentran limitaciones a la potestad tributaria, ya que las provincias han perdido competencias en virtud de la ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales y de los pactos fiscales que se dictaron con posterioridad. En el mismo sentido, limitando la autonomía municipal, se suman las restricciones que surgen de normas que provienen de la parte Dogmática de la Constitución Nacional y los tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional que enumera el Inc. 22 del artículo. 75.

<sup>11</sup> Los municipios bonaerenses no ejercen poder constituyente, Se rigen todos por una única ley orgánica de las municipalidades, que clasifica y nombra a los recursos. La constitución de la aludida provincia en su capítulo municipal establece que: “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y en cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...” (Art 190). Las facultades impositivas del municipio se encuentran consagradas en los artículos 192, Inc. 5 y 193 Inc. 2 de la Constitución provincial, Sección VII, Del Régimen Municipal, Capítulo único y reglamentadas en la Ley Orgánica, Decreto Ley 6769 de 1958, Artículos 29 y 226 a 229.

<sup>12</sup> Asimismo de la ley de presupuesto de la Provincia de BA, surge que se le asignan al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, a través del régimen de Coparticipación vigente hasta un total de PESOS sesenta y cinco millones (\$ 65.000.000).

<sup>13</sup> Previsto por la ley N° 13.163, en el artículo 6°.

### **III. Políticas públicas presupuestarias, destinadas a paliar los efectos nocivos que producen las catástrofes medioambientales.**

La Constitución Nacional consagra desde su sanción en el período que va desde 1853 a 1860 los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios. Actualmente dichos aportes se establecen en el artículo 75 inciso 9 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994.

Asimismo los aportes del Tesoro Nacional a las provincias han sido receptados por la ley 23.548 del año 1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. En la Argentina la legislación ambiental ha consagrado fondos con la finalidad de mitigar los efectos nocivos que producen las catástrofes ambientales.

A fin de prevenir los efectos nocivos que derivan en el cambio climático el Estado puede utilizar controles directos a través de la utilización del Poder de Policía, la aplicación de tributos, subsidios, desgravaciones, exenciones, sistemas de amortización acelerada, etc. En nuestro país los instrumentos más aplicados son los estándares de calidad ambiental y las sanciones por incumplimiento mediante multas.

En los últimos años se ha generalizado el uso de instrumentos de política ambiental basados en incentivos económicos que incluyen los impuestos directos o indirectos a las emisiones, los subsidios, los sistemas de permisos de emisión negociables y los esquemas de responsabilidad legal.

### **IV. La Red argentina de municipios para el cambio climático**

Para atender el problema del Cambio Climático se creó la “Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático” (RAMCC). Dicha Red constituye un instrumento de políticas públicas, para la coordinación e impulso de políticas locales tendientes a prevenir el cambio climático de las ciudades y pueblos de nuestro país.

La RAMCC se encuentra conformada por 130 municipios y comunas, que corresponden a 18 provincias. Los objetivos de la misma consisten en ejecutar proyectos o programas municipales, regionales o nacionales, relacionados con la mitigación y/o adaptación al cambio climático, a partir de la movilización de recursos locales, nacionales e internacionales. Asimismo las actividades de la, Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático, consisten en compartir aprendizajes y sociabilizar herramientas.

La red se ocupa de diversos temas relacionados al medio ambiente, y con el apoyo de organismos internacionales, que se ha ocupado de adaptar el estándar de reporte de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) utilizado nivel internacional (GPC). En dicho sentido en la actualidad 80 de los 132 municipios existentes, poseen su inventario de GEI bajo este protocolo.

A partir del año 2016 se dictan capacitaciones, a fin de ayudar a las autoridades de los gobiernos locales. La RAMCC desarrolla seis Estrategias Nacionales siendo sus ejes de trabajo: la rehabilitación energética de edificios públicos, distritos térmicos, valorización energética de residuos, utilización de la biomasa como fuente de energía limpia, eficiencia de la luminaria pública y transporte público eléctrico. Por su parte, los municipios evalúan periódicamente, las posibilidades de financiamiento y ejecución.

En el año 2017 la Secretaría Ejecutiva y un grupo de intendentes de la RAMCC propusieron la firma de un Convenio Marco y articular el trabajo con el programa de Municipios Sustentables que el Ministerio lleva adelante.

## **V. Conclusiones:**

En el presente trabajo, hemos abordado la problemática ambiental, desde la óptica social, y de políticas públicas que se sustentan en el andamiaje de normas presupuestarias, vigentes en nuestro país.

Hemos aludido de modo superficial los acuerdos internacionales para la protección del medioambiente y su sustentabilidad, observando la diversidad de criterios y la reticencia ambivalente del principal actor involucrado en la generación de los GEI, esto son los Estados Unidos de América.

En el ámbito nacional, observamos que la agenda pública nacional y particularmente en la provincia de Buenos Aires, se encuentran en la actualidad, interpeladas por los efectos sociales y medioambientales que se han producido en los territorios de nuestra región. Esta problemática se enmarca dentro de un esquema más amplio, estructurado en función del modo de producción global.

Para hacernos una idea del reto al que nos enfrentamos, cabe señalar que el volumen de crecimiento económico mundial registra un incremento exorbitante que ya ha rebasado algunos límites planetarios importantes, y las proyecciones deberán hacer frente además al

crecimiento futuro de la población, que según estimaciones de Naciones Unidas alcanzará los 9.600 millones para mitad de siglo<sup>14</sup>.

Vivimos en un mundo que se encuentra al límite de sus posibilidades como resultado de las presiones impuestas por la humanidad. Los países en desarrollo tratan de salvar la brecha que los separa de los países ricos, - y aunque ciertamente no es probable que se produzca una convergencia en los niveles de renta entre los países desarrollados y los emergentes para 2050 de producirse este crecimiento económico bajo las condiciones actuales, la humanidad terminaría por rebasar completamente los límites planetarios, lo que puede suponer la desestabilización del sistema climático, el agotamiento de los recursos de agua dulce, el aumento descontrolado de la acidez de los océanos y un impacto negativo sobre la supervivencia de otras especies.

Los límites operativos para rediseñar urgentemente nuestras tecnologías y nuestra dinámica de crecimiento económico han sido planteados en grandes áreas a través de un informe publicado en 2009<sup>15</sup>; a saber: la acidificación de los océanos, la disminución del ozono, la sobre utilización del agua dulce, el uso intensivo de fertilizantes químicos para la agricultura, la depredación de los recursos del suelo que ponen en peligro de la biodiversidad de las especies en los diferentes ecosistemas, la contaminación aérea, la contaminación química del planeta y el *Cambio Climático* a raíz de la concentración en la atmósfera de Gases de Efecto Invernadero (GEI), lo que ocasiona que la Tierra se esté volviendo más cálida que antes del comienzo de la era industrial y esas temperaturas están empujando al planeta hacia un clima nuevo y distinto del que ha conocido la humanidad a lo largo de toda la civilización.

Rifkin (2016: 353) considera que lo que hace que esta posibilidad sea tan aterradora es que el *Calentamiento Global* puede alterar radicalmente el ciclo hidrológico del planeta. Los diversos ecosistemas de la Tierra han evolucionado a lo largo del tiempo geológico en relación directa con las pautas de precipitación. Cada aumento de 1° C de la temperatura supone un aumento del 7% en la capacidad de la atmósfera para absorber vapor de agua. Esto provocaría un cambio radical en la distribución del agua que se traduce en precipitaciones más intensas pero con menor frecuencia y duración, cuyos efectos ya se están notando en ecosistemas de todo el mundo. Tendremos inviernos más crudos, primaveras con tempestades más violentas y más inundaciones, estíos con sequías mucho más prolongadas,

---

<sup>14</sup> Citado en Sachs pág. 220

<sup>15</sup> Citado en Sachs Sachs pág. 224

más incendios descontrolados, más huracanes devastadores, más nieve que se derrite en las cumbres de las grandes cadenas montañosas y una elevación constante del nivel del mar.

Los sistemas de la Tierra no se pueden readaptar a un cambio disruptivo del ciclo hidrológico del planeta en tan poco tiempo y sufren un estrés cada vez más intenso hasta el punto de que algunos se hallan al borde del colapso.

Entre los límites planetarios, tal vez ninguno sea más urgente y al mismo tiempo más complejo que el Sistema Energético. La principal fuente de los GEI es inducida por el ser humano mediante la quema de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas.

La base productiva y el tejido social de nuestro mundo, - energía y desarrollo - como vemos, se encuentran íntimamente relacionados, la economía mundial se ha desarrollado a partir de los combustibles fósiles que hicieron posible el salto a la era del crecimiento económico moderno y prueba de ello es que desde 1875 a 1991 el consumo energético mundial casi se ha quintuplicado, ya que en buena medida la producción y el consumo son funciones energéticas. Las mismas fuentes energéticas sobre las que se ha basado el desarrollo económico durante más de dos siglos suponen hoy, un peligro indudable e inminente para el mundo, a causa de sus emisiones de gases.

Podría parecer que la solución más sencilla es consumir menos energía, sin embargo eso no es tan así, de conseguir pues la energía equivale a la capacidad de producción; la realización de cualquier trabajo útil en una economía requiere acceso a la energía de calidad. No cabe duda de que la eficiencia termo-energética debe formar parte de cualquier propuesta de desarrollo sostenible, pero el mundo necesita recursos energéticos y por más avances que se produzcan en la eficiencia, es probable que el consumo total de energía aumente a medida que crezca la economía mundial. Nos encontramos por tanto en un problema de base. En el futuro se necesitará más energía, pero las formas tradicionales de combustible fósil no podrán aportarla, pues eso se traduciría en un agravamiento del cambio climático, requiriéndose una des-carbonización del sistema energético mundial.

Otra postura aboga por poner fin al crecimiento económico, es decir, que ya no hay modo de compatibilizar el crecimiento económico con el respeto de los límites planetarios. Su propuesta es que los países ricos reduzcan notablemente sus niveles de consumo y dejen así un margen para que los países más pobres puedan aumentarlos. Sin embargo Sachs (2014: 260) sostiene una postura distinta, partiendo de la idea de elegir las tecnologías apropiadas para mantener el crecimiento económico sin traspasar los límites planetarios. Así la meta del crecimiento sostenido seguiría siendo válida sobre todo en los países de ingresos bajos y medios, para los que el crecimiento significa mejor salud y educación, mayores opciones de

ocio y viaje, así como seguridad frente a amenazas al bienestar. Sería válida también en los países de ingresos altos siempre y cuando este crecimiento esté basado en tecnologías más eficientes que eviten transgredir los límites planetarios o limitar el margen de países más pobres para equipararse con sus niveles de vida.

Correspondería por todo ello a los gobiernos, - en base a modelos éticos y sistemas basados en múltiples criterios para sopesar las cuentas, que logren captar la complejidad del problema ambiental - orientarnos para ser buenos administradores de cara a las generaciones futuras. Esto no significa que la generación actual deba cargar con todos los costes de la sostenibilidad ambiental. Algunas inversiones para conseguir un medio ambiente más limpio pueden ser financiadas con deuda pública por ejemplo, la cual será pagada por generaciones futuras. No obstante, la generación actual está obligada tanto a nivel moral como práctico a pensar en el futuro, para garantizar el bienestar de las generaciones que aún no han nacido..

Es indudable que en los países de menor crecimiento, no es posible determinar reglas de sustentabilidad ambiental , pero sí direccionar políticas públicas que adunen la problemática que se plantea a niveles globales y que permitan un mejor desempeño ante las emergencias, que tan a menudo se presentan como catástrofes ambientales.

Volviendo a las ideas de Sachs (2014: 262), quien estima que con políticas públicas adecuadas, podrían ser compatibilizados los objetivos de crecimiento con sustentabilidad ambiental, coincidimos que en el caso de nuestro país, las políticas fiscales nacionales en base a las normas de sustentabilidad que referimos , se podrían aplicar medidas tales como:

- Una fiscalidad correctiva que ponga un “precio” al elemento contaminante, lo que tendría el efecto de incentivar a empresas e individuos para usar tecnologías menos contaminantes. Ej.: un impuesto sobre cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida a la atmósfera y crear así los incentivos necesarios para pasar a energías bajas en carbono.
- Un sistema de permisos que limite el volumen total de actividad contaminante, como por ejemplo un permiso para emitir CO<sub>2</sub>.
- El desarrollo de marcos normativos específicos de con carácter de excepción cautelar, que permitan a las víctimas de la contaminación, demandar responsabilidades a sus causantes. Esto podría incentivar a contaminadores potenciales para que limiten sus prácticas perniciosas.
- El desarrollo de instituciones sociales que impliquen a la comunidad en prácticas socialmente beneficiosas como la protección del suelo de productos forestales

escasos, o de especies y recursos pesqueros amenazados, promoviendo el comportamiento cooperativo a escala comunitaria.

- La financiación pública para el descubrimiento de tecnologías más sostenibles a través de una investigación y desarrollo orientado a avances específicos, dentro de la cual las universidades jugarían un rol primordial.

El objetivo de movilizar todos estos instrumentos debería ser la eliminación de las externalidades garantizando la equidad intergeneracional, es decir mantener el crecimiento dentro de los límites planetarios.

Por lo demás y estimando que nuestras normas y políticas públicas, adolecen de falencias subsanables, desde lo jurídico y económico, es que sostenemos la necesidad de bregar por mayor inserción de esta temática en la sociedad, que es quien con criterios justos tome conciencia de la necesidad de proyectar para el futuro inmediato, ejecutividad normativa y políticas estructurales para enfrentar las emergencias ambientales del futuro que ya es presente.

## **Bibliografía**

- Bariggi, M. (2017) *Presupuesto público y medio ambiente. Gasto público ambiental. Ley de Presupuesto Público de la Provincia de Buenos Aires*. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. AÑO 14 /Nº 47
- Falbo, A. J. (2009) *Derecho Ambiental*. Ed: Librería Editora Platense.
- Gelli, M. A. (2004) *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*. Ed: La Ley.
- Goñi, M. J. (2017) *Las atribuciones presupuestarias y la previsión de recursos*. Ensayos de Derecho y Economía, Cord. Tabieres, María Susana et al. Ed: Dunken
- Hernández, A. (h) y et al. (2008) *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Ed. Lexis Nexis.
- López Accotto y otros, (2014) *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Martínez Peinado, J. y Vidal Villa J. M. (1995) *Economía mundial*, Primera edición. Madrid: Graw Hill Editores.
- Maruccio, S. (2006) *El sistema constitucional bonaerense*. La Plata: Librería Editora Platense.

Núñez, J. (2008) *Manual de finanzas municipales*. Aporte al federalismo local. Buenos Aires: Rap.

ONU: *Informe del panel del grupo de expertos sobre el cambio climático, reunidos en Yokohama, Japón – 31/3/2014*.

Pengue, W. (2009). *Fundamentos de economía ecológica*. 1ra ed. Buenos Aires: Kaicron.

Requeijo, J. (2000). *Estructura económica mundial*. Madrid: McGraw-Hill.

Rifkin, J. (2015). *La sociedad de coste marginal 0*. 1ra Ed. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Sachs, J. (2014) *La era del desarrollo sostenible*. Primera edición. Madrid: Deusto.

Tondini, B. M. (2007) *La Coordinación de la distribución constitucional y legal de las competencias ambientales y tributarias*. Anales, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Número 2012, Nueva Serie (42).

### **Legislación Nacional**

Constitución Nacional, consultada en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.02/03/2016>.

Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675,

### **Legislación de la Provincia de Buenos Aires**

Constitución de la Provincia de Buenos Aires, reformada en el año 1994. Ed: Producciones Mawis.

Ley 13.010 de la Provincia de Buenos Aires de descentralización tributaria hacia las municipalidades. [Consultada en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13010.html>, el 22 de julio de 2018]

Ley 13.163 de la Provincia de Buenos Aires de descentralización tributaria hacia las municipalidades. [Consultada en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13163.html>, el 22 de julio de 2018]

### **Artículos en línea**

Sabsay, D. (2003) Constitución y Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable, Ed: La Ley, [consultado en <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art12.pdf> el 20 de julio de 2018]

La Nación, Sección Sociedad- Ecología. Informe realizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 21 de marzo de 2017, [consultado en:

<https://www.lanacion.com.ar/1996479-recursos-naturales-solo-el-05-del-presupuesto-se-usara-en-el-area-de-ambiente> ]

LA NACION, Sección campo, informe sobre lluvias e inundaciones, e informe del IANIGLIA, sobre glaciares en la región de Cuyo.19/1/2017