

Publicación: Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales
Número 16 - Junio 2015
Fecha: 26-06-2015 Cita: IJ-LXXIX-800

Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI)

Viabilidad jurídica de su implementación en la estructura del Presupuesto Nacional

Por la Dra. Claudia Luján Oviedo

I. Resumen valorativo (por el Dr. Dino Luis Bellorio Clabot) [arriba] -

1. Luego de plantear la autora la posibilidad de considerar la implementación de un Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada en la estructura del Presupuesto Nacional, según los criterios que expone, como eje orientador para la formulación de políticas públicas que tiendan al desarrollo sostenible y que habiliten el reclamo al Estado por incumplimientos en su aplicación, la doctora Oviedo indica los Objetivos Generales y Específicos de su trabajo.

2. Precisamente, el Objetivo General de la propuesta es demostrar dicha viabilidad, con el fin de proporcionar al Estado un fortalecimiento institucional en los procesos de generación de información que revele el aporte de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos a los procesos socioeconómicos; y orientar el proceso de toma de decisiones públicas en el marco de los subsistemas económico, social, institucional y ambiental a los fines de propender al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población.

3. Surgen luego los Objetivos Específicos, para que el Estado complemente la planificación integral ambiental; señalando la necesidad del adecuado asentamiento en el espacio de la diferentes actividades económicas, optimizando la inversión pública en obras y orientando la inversión privada para beneficiar el desarrollo territorial; proveer al desarrollo de la planificación territorial; generar pautas para la elaboración de planes y proyectos de inclusión del Sistema propuesto en las estructuras del presupuesto; proponer al Sistema como herramienta de Información que promueva la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes y programas de Ordenamiento Territorial y garantice la articulación interjurisdiccional en los tres niveles de Gobierno; garantizar el cumplimiento de la Ley General del Ambiente sobre información ambiental y el de la Ley de Libre Acceso a la información Pública Ambiental. Asimismo, propone como objetivo el logro de una adecuada articulación del Sistema con los procesos de Educación ambiental.

La larga lista de objetivos específicos no hace más que dar una muestra acabada del ambicioso proyecto, que sostiene finalmente la inclusión del Sistema como política pública. Las políticas públicas serían “las sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas”. Ve al Sistema, que reiteradamente identifica como SCAEI, como “una alternativa de política pública como respuesta del Estado al problema del uso de los recursos naturales”. Propone también integrar el Sistema al proceso de toma de decisiones.

Vislumbra que el esquema institucional existente en la Argentina permitiría implementar la estructura del Sistema, que a su vez -insiste- permitiría un funcionamiento en el tiempo, “bajo la lógica de la continuidad, la estabilidad y la permanencia”. Finalmente, con el SCAEI, las instituciones asegurarían su continuidad y generarían modos de comportamiento colectivo cuyo resultado habría de ser la resolución de determinadas necesidades y el cumplimiento de funciones inherentes al Estado.

4. Cuando el trabajo refiere el Marco Teórico, queda claro que el Sistema SCAEI consiste en el desarrollo de “una cuenta satélite” que no modifica la estructura del Presupuesto Nacional, pero lo ajusta, lo complementa o mejora, armonizando con ella. Las cuentas satélites presentan así un sistema de contabilidad adicional o paralelo, que amplía la capacidad analítica de las cuentas nacionales. Con lo que prosigue la lista de beneficios que todo ello comporta. El Sistema se presentaría entonces como la oportunidad de generar información adecuada que permita orientar la formulación de políticas no solamente en materia ambiental, sino también desde el punto de vista macroeconómico; y reflejar los impactos de la economía en el ambiente y la contribución del ambiente a la economía. Que de eso también se trata.

5. Los núcleos fundamentales señalados en la Introducción y la propuesta de esta investigación están conectados, con una clara descripción de la hipótesis, el planteo del objetivo general y de los específicos, el estado de las cuestiones y el marco teórico (que describe el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada; las temáticas en las cuales el Sistema resulta una herramienta eficaz; las políticas públicas preventivas; y el Ordenamiento Territorial como instrumento de política pública preventiva). Comprende el desarrollo de las cuestiones conceptuales y la apreciación del aporte de la propuesta.

6. Luego de la presentación del marco teórico, la autora refiere a la Metodología utilizada en la investigación, de tipo hipotético deductivo a los fines del análisis bibliográfico, con recurrencia a inferencias inductivas, a la casuística y a las inferencias analógicas en las distintas situaciones que plantea su indagación.

7. La propuesta de Oviedo recurre inicialmente a la descripción y valoración de los antecedentes tenidos en cuenta para llevar adelante el trabajo, que inmediatamente subclasifica y analiza en “Antecedentes internacionales” y “constitucionales”, ubicando en este último el llamado “Bloque de Constitucionalidad”.

Conceptualiza y desarrolla posteriormente la Ley de Presupuesto y el Debate parlamentario de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Enseguida transcribe las partes pertinentes de esa ley.

Luego se potencia el planteo central de la investigación, que aborda cuatro ejes principales: el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada SCAEI; el Planteo por materia: bosques, recursos hídricos y emisiones; la Normativa Nacional y la Provincial vinculadas según estructura de agregación por línea temática en el SCAEI.

8. Finalmente, el trabajo propone la “Justificación” (que incluye la importancia del SCAEI en vinculación con las políticas públicas preventivas; la importancia del SCAEI en los Procesos de planificación territorial y prevención del daño ambiental; la ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo según Texto Ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones legales mencionadas; y el acápite titulado “SCAEI y el Ordenamiento Territorial a nivel municipal”).

9. El trabajo exhibe un ajustado y preciso desarrollo del tema que auspicia, que finalmente explicita con su “Conclusión” a que arriba la investigación con su propuesta.

Cierra la presentación la cita de Bibliografía y Fuentes de información (Bibliografía, Fuentes de información y Publicaciones).

10. Vinculado al punto 6 de este resumen, digamos que Claudia Oviedo utiliza el método adecuado situándose claramente en la disciplina que aborda e identificando claramente la rama del saber jurídico a que pertenece su trabajo, que requiere sin embargo, del aporte de variados saberes jurídicos y no jurídicos.

No se deja de percibir en la autora un sano intento de conciliar conceptos, en algunas cuestiones complejas, probablemente irresueltas en la doctrina y en la ley, para intentar fundamentar eficientemente las conclusiones propuestas.

En lo específico, la investigación se proclama de alcance “explicativo” a fin de relacionar las variables SCAEI, Presupuesto Nacional, normativa, políticas públicas, desarrollo sostenible y acciones colectivas, para buscar relaciones de causalidad. Declara tener un diseño “no experimental” u observacional sobre el Sistema propuesto como instrumento de gestión para la toma de decisiones en políticas públicas. A nivel municipal, se trata de un diseño experimental. Tiene también estrategias de prueba vinculadas al modelo de investigación conocido como de “enfoque dominante” y toma en consideración el enfoque cualitativo (del paradigma positivista), y las herramientas de la dialéctica características del paradigma socio-crítico.

Se mencionan luego las técnicas de recolección, análisis e interpretación de datos empleadas en la investigación.

11. Teniendo presente los postulados del objetivo central del trabajo de investigación (demostrar la viabilidad de la aplicación del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI) en el Presupuesto Nacional para los fines generales delineados), Claudia Luján Oviedo describe puntillosamente los objetivos específicos de su propuesta, los cuales han sido resumidos supra.

Entre estos últimos se afirma básicamente la necesidad de incluir el sistema SCAEI como política pública.

Sostiene la autora que, tanto la “política” como las “políticas públicas” tienen relación directa con el poder social. Sin embargo, mientras que la “Política” es un concepto amplio (que tiene que ver con el poder general), las “Políticas Públicas” forman parte “de toda una batería de soluciones específicas, concretas y determinadas, destinadas al manejo de ciertos asuntos públicos que se catalogan como situaciones socialmente problemáticas”. Afirma igualmente que las políticas públicas se basan en determinadas posturas políticas, filosóficas, sociales e ideológicas; de allí que esas posturas por parte del Estado o de otros actores relevantes, constituyen los elementos que ayudan a calcular acerca de los posibles factores que inciden sobre la viabilidad o factibilidad de toda política pública. Todo problema público estaría afectado y condicionado por el contexto particular dentro del cual se presenta, al verse impactado -según la autora- por las seis fuerzas que conforman y marcan su entorno: de orden económico-sociales; político-legales; culturales; tecnológicas; naturales (ecológicas o medioambientales) y demográficas. Se ha citado ya como propuesta, que una alternativa de política pública como respuesta del Estado al problema del uso de los recursos naturales es la aplicación del SCAEI (contribuiría a solucionar un problema determinado, específico y concreto para mejorar la calidad de vida y transformar la realidad).

12. Respecto de los antecedentes citados en el trabajo, se hace referencia a la publicación de políticas públicas en materia ambiental de los años noventa que no habría sido suficiente para frenar los niveles de agotamiento de los recursos naturales y de las condiciones ambientales. También se cita el Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) de la Argentina, según la Ley de Presupuesto N° 24.156 conformado por cuentas que miden la interrelación entre los hogares y las firmas productoras dentro de un esquema económico cerrado. Empero, este sistema no reflejaría adecuadamente la realidad. En los últimos años habría grandes esfuerzos por intentar modificar el SCN para reflejar los impactos reales de los procesos económicos en el ambiente. Una forma consistiría en medir los impactos y ello sería a través del concepto de la contabilidad ambiental (“cuentas verdes”). Menciona las acciones desarrolladas por Naciones Unidas (con otras instituciones internacionales), introduciendo un sistema de cuentas satélite que no modifican el SCN pero armonizan con su estructura. Se agrega que la revisión final de este esfuerzo se vio reflejada en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (prioridad para países en vías de desarrollo que están consumiendo rápidamente sus recursos naturales, los cuales al mismo tiempo representan la fuente primaria de su riqueza).

La doctora Oviedo insiste en que, si bien son innumerables los esfuerzos a nivel internacional por desarrollar instrumentos para la medición y análisis, no ha existido la posibilidad de aplicar los mismos a nivel nacional. En el caso de nuestro país, afirma que, pese a todo, el escenario normativo de la Ley de Presupuesto N° 24.156 permitiría la incorporación del SCAEI a nuestro sistema de finanzas públicas. La temática específica -afirma- se centra en la viabilidad, utilidad y aplicabilidad de un sistema de cuentas verdes en países como Argentina.

Luego se alude a los antecedentes internacionales. Cita por ejemplo el caso de América Latina y el antecedente del “Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrado (SCAEI)” implementado en Guatemala en diciembre del año 2010, en el cual, por ley, se incluye en el Presupuesto Nacional la estructura del sistema mencionado. Oviedo da una

cronología de Antecedentes internacionales, aludiendo a tratados internacionales de incidencia relevante en la propuesta que motiva su investigación (a partir de 1945). Refiere los antecedentes latinoamericanos; y a posteriori, pasa revista a los antecedentes constitucionales; detallando el “Bloque de Constitucionalidad”, en los distintos “peldaños” y los antecedentes en todos los niveles de gobierno. De allí pasa al Debate Parlamentario, resultando interesante el análisis de los fundamentos vertidos por los constituyentes en 1994 (art. 41 CN). Allí se vería que la propuesta de la metodología de un sistema de contabilidad ambiental y económico integrado constituiría una herramienta válida para dar respuesta en los trayectos discursivos que se señalan.

13. Con respecto a la Ley de Presupuesto, Oviedo analiza el concepto, aclarando que entre los principios presupuestarios, su trabajo se centra en el de transparencia (ofrecer una adecuada publicidad sobre sus aspectos esenciales). Ello unido al principio de anualidad (información clara y comprensible al ciudadano sobre la administración pública en forma periódica).

14. Trata asimismo el debate parlamentario y el articulado de la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Insiste en que el SCAEI permitiría sostener un sistema de información y publicidad continuado en el tiempo, permitiendo a cualquier ciudadano realizar un seguimiento sobre el comportamiento de los recursos naturales, la producción, el agotamiento de tales recursos y la perspectiva para las generaciones futuras.

15. El Planteo del trabajo en análisis sostiene que no se han desarrollado en la Argentina instrumentos de gestión ambiental sustentable tales como un Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI), de acuerdo a como la autora lo propone y para cumplir los objetivos que promueve y fundamenta, a través de los cuatro ejes principales señalados en el punto 7.

16. Por último, el trabajo trae la “Justificación” que, como se adelantó, incluye la diversa aplicación que adquiere el SCAEI en el plano y contexto analizados.

17. La autora realiza con solvencia un extenso desarrollo integral del marco institucional (jurídico político, legal, ambiental, económico y financiero) aplicable a su objetivo de investigación, que le permite avanzar con solvencia en sus conclusiones y a la formulación de su propuesta.

18. Ratificando conceptos expuestos a través de todo el trabajo. Oviedo afirma que SCAEI constituye una herramienta metodológica elaborada desde la ciencia que permite a las políticas públicas superar dificultades y a aportar información para la planificación estratégica. Una política pública debería ser útil para componer situaciones problemáticas y transformar la realidad. En esta propuesta se plantea la posibilidad de incorporar una herramienta en el Presupuesto Nacional como alternativa real para transformar la realidad ambiental.

Por otro lado, la propuesta de implementación del SCAEI podría adaptarse a la estructura existente. Ello no significaría la creación de nuevas instituciones, simplemente su aplicación implicaría implementación.

19. Dichas conclusiones finales, su propuesta y el recorrido argumental de su formulación, deben ponderarse - a juicio del suscripto- como un aporte original de la autora a la ciencia jurídica y a la integración de los saberes, demostrando la viabilidad jurídica de la implementación del Sistema en la estructura del Presupuesto Nacional. Constituye una contribución inédita para el diseño de nuevas políticas públicas en nuestro país.

II. Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica integrada SCAEI (por Claudia Oviedo) [arriba] -

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES

Durante la década de 1990, se intensificó la publicación de políticas públicas en materia ambiental. Este soporte formal, incluso de nivel constitucional, no ha sido suficiente para frenar, o al menos disminuir, los niveles de agotamiento y contaminación de los recursos naturales y de las condiciones ambientales.

El Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) de la Argentina, según la Ley de Presupuesto N° 24.156[1] se conforma de cuentas que, a través de indicadores agregados como el PBI, miden la interrelación entre los hogares y las firmas productoras dentro de un esquema económico cerrado.

Sin embargo, este sistema no refleja adecuadamente la realidad, ya que la economía requiere de recursos naturales y servicios provistos por los ecosistemas para poder desarrollarse (Lange et al, 2003). De acuerdo a Brown et al (1992), el SCN es un sistema de medición incompleto que no valora la destrucción del capital natural asociado a la producción económica y tampoco cuantifica la depreciación de los mismos, satisfaciendo las necesidades del presente a expensas de las futuras generaciones. Al no tomar en cuenta el valor de los bienes y servicios ambientales, se afecta a los ecosistemas, socavando la base de la riqueza del país que es vital para el desarrollo futuro.

Debido a esta situación, en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos por intentar modificar el SCN y sus agregados, para reflejar los impactos reales de los procesos económicos en el ambiente. Una de las formas de medir estos impactos es a través del concepto de la contabilidad ambiental, comúnmente conocida como “cuentas verdes”. El esfuerzo más relevante dentro de las cuentas verdes ha sido el desarrollado por Naciones Unidas en colaboración con diversas instituciones internacionales, introduciendo un sistema de cuentas satélite que no modifican el SCN pero armonizan con su estructura. La revisión

final de este esfuerzo se vio reflejada en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI2002 -SEEA2003, por sus siglas en inglés-).

De acuerdo a El Serafy (1997) este sistema de contabilidad integrada es una prioridad para aquellos países en vías de desarrollo que están consumiendo rápidamente sus recursos naturales, los cuales al mismo tiempo representan la fuente primaria de su riqueza. Existen ejemplos sintomáticos de esta situación en donde las tasas de deforestación están mermando considerablemente la cobertura forestal y los suelos rurales han perdido su fertilidad con el consiguiente aumento de costos en la producción agrícola.

Si bien son innumerables los esfuerzos a nivel internacional por desarrollar instrumentos para la medición y análisis, no ha existido la posibilidad de aplicar los mismos a nivel nacional. Sin embargo, el escenario normativo de la Ley de Presupuesto N° 24.156 permitiría la incorporación del SCAEI a nuestro sistema de finanzas públicas.

Ante esta realidad, se hace necesario generar un proceso de incidencia política para abrir los espacios necesarios que promuevan la incorporación de las cuentas verdes en el país. Con esa visión, es necesario el planteo de un análisis coyuntural con una perspectiva ambiental-económica, y su relación con el desarrollo sostenible. Es así que la temática específica se centra en la viabilidad, utilidad y aplicabilidad de un sistema de cuentas verdes en países como Argentina.

Antecedentes Internacionales:

El Manual de Cuentas Patrimoniales elaborado en el marco de la Fundación Bariloche (FB) con la participación del Instituto de Economía Energética (IEE), en México 1996, sostiene textualmente: “En respuesta a la pregunta ‘¿Por qué cuentas patrimoniales?’ ante la crisis económica, ecológica y social por la que transita América Latina y teniendo en cuenta los compromisos asumidos por los Gobiernos del Mundo al firmar la Agenda 21[2] y por las Organizaciones No Gubernamentales[3] (con los pactos de las ONG’s) de implementar acciones para un desarrollo sustentable y equitativo, económica, ecológica y socialmente,[4] este nuevo concepto de desarrollo supone necesariamente un cambio de objetivos e instrumentos.

En este nuevo concepto de desarrollo juega un papel más activo tanto el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del desarrollo integral de las personas, como las posibilidades que brinda la movilización del potencial productivo de los recursos naturales y del hábitat de cada región.

Los evaluadores del desarrollo como orientadores[5], y control de la marcha de las acciones, deben necesariamente establecer una relación sistémica privilegiando el registro de dichas variables. Los actuales evaluadores, centrados en las Cuentas Nacionales, aparecen con grandes limitaciones frente a la integridad del desarrollo que se busca. Instalados hace más de cuarenta años bajo la concepción keynesiana de la economía, significó un importante

avance que permitió conocer algunos balances macroeconómicos necesarios para apoyar los esfuerzos realizados en la planificación económica y social.

Pero el mejoramiento de la calidad de vida[6] de la población y el efecto sobre los recursos naturales quedó explícitamente externo al Sistema de Cuentas Nacionales.

En efecto, las Cuentas Nacionales registran las actividades económicas efectuadas por los sectores productivos en un año, pero no incluyen el registro del patrimonio compuesto por los recursos naturales y el hábitat, por lo que el elemento básico para el control del desarrollo sustentable queda fuera de aquel cuerpo central. Puede existir un importante incremento de las actividades productivas basado en la destrucción de una parte importante de su potencial, pero este hecho sólo es evaluado por la faz productiva.

El cómputo de las actividades productivas que registran las Cuentas Nacionales se basa en los principios de la partida doble y en las transacciones realizadas en el mercado. Todos los procesos que el mercado no capta, no se registran, y los que capta en forma parcial adolecen de ese carácter. La actual propuesta de elaboración de las Cuentas Satélites para las cuentas ambientales no cambian la situación descrita. El corazón de las cuentas se mantiene pre-Estocolmo. Sólo en el cómputo de la actividad de Gobierno se sigue un método diferente basado en el costo de producción, pero también en este caso los recursos naturales no son adecuadamente tratados.

En tal sentido, se computa la compra y venta de la “tierra” a precios que los mercados establecen, incluyendo a veces el valor de muy pocos recursos naturales “captados” por el mercado, como es el caso de los yacimientos mineros. Los procesos naturales que se desarrollan al interior de los ecosistemas y que significan incrementos o decrementos del patrimonio natural, no se computan ya que no se manifiestan en erogaciones específicas. Tampoco se registran otros recursos, tales como el Patrimonio Genético, la Fauna, la Flora no Maderable, las Funciones Ecosistémicas, etc.

El concepto “cuentas ambientales” surge frente a la necesidad de revelar el aporte del subsistema ambiental en la conceptualización del desarrollo, así como en el diseño y puesta en marcha de instrumentos para su consecución. En jerga común, el concepto “cuentas ambientales” es una plataforma de análisis que asocia valores monetarios a uno o varios elementos del capital natural para ajustar los indicadores macroeconómicos fundamentales e incidir en decisiones de políticas de desarrollo. Dentro del espectro de las cuentas ambientales, se ha reconocido que el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI) es el modelo más adecuado para incorporar mediciones que reflejen los impactos reales de los procesos económicos en el ambiente y la verdadera contribución del patrimonio natural al desarrollo.

El SCAEI es una cuenta satélite que vincula directamente la información ambiental con el Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) a través de una estructura, definiciones y clasificaciones comunes. Una de sus características más interesantes es que no modifica la estructura central del SCN por lo que contribuye de forma amplia a la construcción de un diálogo más enriquecedor en torno al ambiente y el desarrollo sostenible, proporcionando

una plataforma para una nueva manera de pensar. Ello se debe a que está basado en un enfoque de sistemas, donde la clave es entender la interdependencia de la economía con el ambiente (Lange, Hassan y Alfieri, 2003).

En Guatemala, en el año 2006, se inició un proceso de conceptualización, diseño y desarrollo del SCAEI a través de alianzas entre instancias públicas y la academia. A pesar de la complejidad que representa la construcción de este sistema, se ha logrado obtener algunos resultados interesantes en un plazo relativamente corto. Algunas de las contribuciones destacables del proceso de construcción de las cuentas ambientales se refieren al fortalecimiento de la institucionalidad pública acerca del tema, a la revalorización e incremento de la confiabilidad de los procesos de generación y análisis de información socioambiental y, sobre todo, a revelar el aporte de los recursos naturales y las condiciones ambientales a los procesos socioeconómicos nacionales, que son fundamentales para el bienestar material sostenido de la sociedad.

Este documento constituye una versión actualizada de la primera entrega de hallazgos de la SCAEI de Guatemala. Inicialmente se presenta una explicación sobre el SCAEI y una reseña acerca de los avances de su implementación en Latinoamérica -dada la relevancia que a nivel regional tendrá en el futuro la implementación generalizada de esta plataforma de análisis.”

El antecedente más próximo en América Latina es el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI) implementado en Guatemala en diciembre del año 2010 en el cual, por ley, se incluye en el Presupuesto Nacional la estructura del sistema mencionado.

En este país, en la década de 1990, se intensificó la publicación de políticas públicas en materia ambiental. Este soporte formal, incluso de nivel constitucional, no ha sido suficiente para frenar, o al menos disminuir, los niveles de agotamiento y contaminación de los recursos naturales y de las condiciones ambientales.

El Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) de la Argentina, según la Ley de Presupuesto N° 24.156[7] se conforma de dos grandes cuentas: gastos y recursos. Sin embargo, este sistema no refleja adecuadamente la realidad, ya que la economía requiere de recursos naturales y servicios provistos por los ecosistemas para poder desarrollarse (Lange et al, 2003).

De acuerdo a El Serafy (1997) este Sistema de Contabilidad Integrada es una prioridad para aquellos países en vías de desarrollo que están consumiendo rápidamente sus recursos naturales, los cuales al mismo tiempo representan la fuente primaria de su riqueza. Existen ejemplos sintomáticos de esta situación en donde las tasas de deforestación están mermando considerablemente la cobertura forestal y los suelos rurales han perdido su fertilidad con el consiguiente aumento de costos en la producción agrícola.

Si bien son innumerables los esfuerzos a nivel internacional por desarrollar instrumentos para la medición y análisis, no ha existido la posibilidad de aplicar los mismos a nivel nacional. Sin

embargo, el escenario normativo de la Ley de Presupuesto N° 24.156 permitiría la incorporación del SCAEI a nuestro sistema de finanzas públicas.

Ante esta realidad, fue necesario generar un proceso de incidencia política para abrir los espacios necesarios que permitieron promover la incorporación de un Sistema de

Contabilidad Ambiental en Guatemala. Con esa visión, es necesario el planteo de un análisis coyuntural con una perspectiva ambiental-económica, y su relación con el desarrollo sostenible. Es así que la temática específica se centra en la viabilidad, utilidad y aplicabilidad de un Sistema de Contabilidad Ambiental en países como Argentina.

Es fundamental enfocar esfuerzos a nivel de las políticas públicas, elaboradas con visiones y horizontes claramente establecidos, con base en procesos bien definidos para alcanzar esas visiones y horizontes: así como estructuras institucionales renovadas y dinamizadas, especialmente en torno a la prevención y adaptación local del cambio climático. Entre los elementos en materia de adaptación, que deben ser recogidos a través de esas políticas públicas e implementados de manera prioritaria y en el corto plazo, destacan:

Desarrollo de capacidades de seguimiento y evaluación a este fenómeno planetario. Sobre esta base deberán descansar nuestras destrezas predictivas (anticipar impactos en cada uno de los subsistemas del sistema socioecológico: social, económico, natural e institucional).

Además es importante hacer énfasis en la necesidad de asumir, desde ahora, una nueva forma de pensar con respecto al cambio climático y las implicaciones que este tendrá y tiene de alguna manera, en la vida cotidiana de todos los ciudadanos.[8]

Se menciona como cita textual a Juventino Gálvez, del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala: “Creo que una fecha conmemorativa como el día de la tierra, si para algo debe ser útil, es para recordarnos que las personas de manera individual, corporativa y en sociedad, hemos cometido excesos con los bienes naturales (agua, nutrientes, minerales, flora, fauna y minerales en general) y las condiciones ambientales (temperatura, humedad del suelo y de la atmósfera y clima, principalmente), que ahora se nos revierten. También debe servir para recordar que somos los humanos los únicos seres vivos que estamos en condición y obligación de remediar las crisis que hemos generado.

En nuestro medio existe la tendencia a pensar -y por lo tanto a actuar a tono con ello- que debemos consumir intensamente nuestros bienes naturales, incluso hasta agotarlos, como muchos países del norte lo hicieron. A riesgo de simplificar demasiado, habrá que considerar que algunos de esos países, a través de poderosas políticas públicas distributivas, se aseguraron de utilizar los beneficios monetarios de los bienes naturales para construir capital social y establecieron regulaciones ambientales firmes para estabilizar y revertir problemas ambientales de carácter territorial. A nivel atmosférico, por supuesto, la situación fue diferente. El acelerado y desproporcionado crecimiento económico industrial

condujo a niveles de emisión de gases con efecto de invernadero que han impulsado cambios en el clima, cuyas consecuencias ya padecemos en todo el planeta.

Resultaría sumamente inteligente y estratégico para nuestro país impulsar un modelo de gestión ambiental -y por lo tanto de desarrollo- acorde a nuestra realidad y aspiraciones que, entre otros aspectos, replique lo bueno y reprima lo malo de las experiencias del norte. En nuestro país, no sólo no hemos podido asegurar que la utilización de nuestros bienes naturales conduzca al bienestar social generalizado, sino que muchos de éstos se destruyen sin que tengan algún beneficio tangible.

Los problemas ambientales pueden definirse como el conjunto de hechos y circunstancias que se reflejan en el agotamiento, degradación y contaminación del ambiente natural que repercuten en el bienestar social y la estabilidad del sistema país. Estos problemas en nuestro caso, han alcanzado dimensiones de crisis porque por la mayoría de ellos, manteniendo el esfuerzo actual de gestión, está en duda la posibilidad de modificarlos y cesarlos. El sistema socio-ecológico desarrollado por el argentino Gilberto Gallopín, adoptado por el IARNA-URL, y también utilizado como marco analítico para varias investigaciones, es útil para comprender nuestra realidad sistémica y establecer relaciones causa-efecto. Considera la coexistencia de cuatro subsistemas íntimamente relacionados: el económico, el social, el natural y el institucional. [...]”

En síntesis, es necesario conocer los desbalances descriptos en los indicadores del SCAEI como condición para mejorar cuantitativa y cualitativamente la relación desarrollo-medio natural.[9]

2. Antecedentes constitucionales:

Todo lo mencionado anteriormente tuvo su internalización en el ordenamiento jurídico nacional.

Por ello, planteo la siguiente referencia respecto a la incorporación de los principios internacionales desde la Constitución Nacional hasta el último escalón de la pirámide normativa:

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD: Es el conjunto de normas de igual jerarquía suprema, pero no incluidas en un mismo cuerpo normativo (peldaño 1º).

1.a) Constitución Nacional (artículos 27, 28 y 31): Declaraciones, Derechos y Garantías (I parte). Art 27: El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

Art 28: Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

Art 31: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley Suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto de 11 de noviembre de 1859.

1.b) Instrumentos Internacionales sobre DDHH con rango constitucional (tienen “jerarquía constitucional” -art. 75, inciso 22 párr. 2º- o pueden gozar de ella -art 75, inciso 22, párr. 3º-): igual jerarquía o mismo nivel que la Constitución Nacional, pero no integran el texto de ésta.

“... en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos” (párrafo 2º).

“Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y Convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional (párrafo 3º).

Bloque Federal: Es el que engloba a todas las normas y actos (peldaños 1º, 2º, 3º y 4º) que se imponen sobre el derecho local de las Provincias. Y de la CABA (peldaño 5º / Constitución de cada Provincia. y Estatuto de la CABA deben respetar las condiciones establecidas por él.

2) Instrumentos Internacionales sobre DDHH sin rango constitucional (tienen “jerarquía superior a las leyes” -artículos 27/art 75, inciso 22, párr.. 1º in fine/ art 75, inc. 24, párr.. 1º in fine-).

Art. 27: El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las provincias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

“Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” (art 75, inc. 22, párr. 1º in fine).

“Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden

democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes” (art 75, inc. 24, párrafo 1° in fine).

3.a) Leyes del Congreso de la Nación (art. 28).

3.b) Decretos del PEN: de Necesidad y Urgencia (art 99, inciso 3°, párrafos 2°-3°-4°) y autónomos (art 99, inciso 1° y art. 100, inciso 1° y 2°).

4) Decretos del PEN: de ejecución (art 99, inc. 2°) y delegados (art. 76).

5) Derecho local: Provincias (art. 5, 31, 123: Constituciones Provinciales) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129: Estatuto de la CABA).

Antecedentes Nacionales:

1994. Constitución de la Nación Argentina:

2002. Ley 25.675 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental o “Ley General del Ambiente”:

2006. Corte Suprema de Justicia de la Nación: Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros sobre daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

2006. Ley 26.168 o “Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo”:

2007. Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental o “Ley de Bosques”:

2010. Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental o “Ley de Glaciares”.

2010. Consejo Federal de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Documento “Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial”.

2012: Cámara de Diputados de la Nación. Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Algunas referencias sobre el Debate Parlamentario del Artículo 41.1 de la Constitución Nacional:

Resulta interesante el análisis de los fundamentos vertidos por los constituyentes en el Debate Parlamentario de 1994.

La preocupación por la preservación del medio ambiente ya se ve fundamentada en el debate parlamentario del artículo 41.1 de la Constitución Nacional. La propuesta de la metodología de un sistema de contabilidad ambiental y económico integrado constituiría una herramienta válida para dar respuesta en los trayectos discursivos que se señalan.

La lectura del debate del Congreso Constituyente de 1994 permite comprender que en los fundamentos de muchos de los legisladores hubo elementos coincidentes sobre los principios ambientales que reflejan la intención y la necesidad de lograr un ordenamiento jurídico capaz de acompañar la propuesta constitucional sancionada en aquel momento. Asimismo se deduce una visión prospectiva con el fin de proteger las generaciones futuras. A continuación se hará un extracto de los discursos de los constituyentes en donde encontré coincidencias respecto a estos principios.

En oportunidad de tener la palabra la Sra Roulet, se transcribe su pronunciamiento con el agregado propio explicando la razón por la cual es viable la aplicación del sistema mencionado. “(...) En el segundo párrafo del despacho se establecen las obligaciones del Estado, expresándose: “El Estado proveerá a la protección de este derecho...” Se ha utilizado la expresión “proveerá” por corresponder a un término utilizado en la Constitución de 1853 y que la comisión consideró importante mantener.

El Estado también deberá proveer a la utilización racional de los recursos naturales. Esto implica conocer esos recursos para poder establecer previamente la razonabilidad de su uso, porque cuando no hay conocimiento previo a la utilización, ésta puede ser dañina y producir perjuicios irreversibles.

También se consagra la obligación del Estado de proveer a la preservación del patrimonio natural, entendiendo por tal el conjunto de los paisajes, restos fósiles, aerolitos, meteoritos y demás cuerpos celestes que constituyen no solo bienes naturales sino un patrimonio de valor científico muy importante para nuestro país.

Cuando entramos en la consideración de la diversidad genética, debemos hacer referencia a la importancia que tiene para la preservación y mantenimiento del equilibrio de la vida y los sistemas en la Tierra, tanto en la fauna, la flora como la vida microbiana. Este es un patrimonio de gran importancia por su aporte a la alimentación y salud de una población cada vez más numerosa y con mayor cantidad de exigencias.

La diversidad genética es parte de un concepto más amplio, que es la diversidad biológica, es decir, la variedad de las especies y de los ecosistemas. De manera tal que, cuando

hablamos de la diversidad genética, en rigor debemos hacer extensivo el concepto a la preservación de la diversidad biológica, dejando en claro que la importancia de la diversidad genética.

La biodiversidad fue uno de los temas más importantes de la Cumbre de Río de Janeiro. El convenio sobre biodiversidad firmado por nuestro país comienza con un señalamiento sobre la obligación de los Estados, y dice en su preámbulo: "La conservación de la diversidad biológica es patrimonio común de toda la Humanidad, y todos los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos siendo responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos." Creemos que es muy importante haber dado acogida a esto en el proyecto que presentamos

El segundo párrafo del dictamen se refiere a la educación e información ambientales. En cuanto a la información es importante señalar que no sólo debe ser accesible a los efectos de que la población pueda ser informada, tomar decisiones y dar opinión sobre los problemas ambientales que puedan afectarla directamente sino que además es importante que el Estado provea información haciendo lo que corresponda para producirla en los casos en que no exista, a efectos de que la racionalidad de las decisiones pueda ser puesta efectivamente en marcha (...)” Como se explicara anteriormente el Sistema de Contabilidad Ambiental Económico Integrado (SCAEI) es una cuenta satélite que vincula directamente la información ambiental en las cuentas del Presupuesto (Nacional, Provincial o Municipal) a través de una estructura, definiciones y clasificaciones comunes permitiendo la posibilidad de conocer periódicamente el comportamiento en torno al ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sostenible. Esto daría respuesta a varias de las propuestas de la legisladora citada. Ella hace especial énfasis en la conservación de la diversidad biológica ¿Cómo lograr obtener una información que permita conocer el comportamiento de los recursos naturales y el desarrollo social y económico? Una respuesta es la aplicación de sistemas de información que permitan la interdependencia entre los sistemas: social, económico, ambiental e institucional. El fortalecimiento de la información que permita conocer las plataformas de análisis propuestas de manera integrada asegura una correcta toma de decisión al momento de implementar las políticas públicas. Continuando con el discurso de la Sra Roulet, la misma agrega: “(...) Con respecto a la educación ambiental, se refiere tanto a la formal, en todos los niveles educativos, como a la informal, es decir que pueda llegar por todos los medios y a toda la población sin ninguna clase de discriminaciones (...)” Es fundamental el acceso a la información para lograr la educación ambiental. A su vez, es necesaria la implementación de sistemas que permitan una metodología estandarizada y que una vez elegida se garantice la continuidad del sistema. Ello no es posible sin una estrategia que permita una sólida coordinación entre los organismos interesados a fin de lograr datos confiables y maximizar la utilidad de los resultados. La propuesta consiste en permitir que a través de las cuentas ambientales satélites, cualquier ciudadano pueda acceder a la información a través de un instrumento público como el Presupuesto. Siguiendo con el análisis de este debate, la legisladora menciona la función jurídica de cada nivel de la estructura federal haciendo hincapié en que no sólo se debe legislar en forma concurrente sino interconectadamente. Si se analiza la metodología del SCAEI sería una herramienta que permitiría otorgar metodología estandarizada para los tres niveles de gobierno: municipal, provincial y nacional. “(...) De manera tal que la Nación tendrá que dictar esas normas de base, dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad de la legislación y la jurisdicción en esos niveles. Seguramente, existirá la necesidad de legislar no sólo en forma concurrente sino interconectadamente, como lo están haciendo no sólo los países federales como Alemania, Austria, Brasil, sino como lo viene haciendo Australia desde 1992 a través de un acuerdo interno e intergubernamental —es decir, interesados— que en algunos casos

puede abarcar a todos los niveles de la administración, dependiendo esto último del fenómeno en sí mismo (...)"

A continuación se referenciará parte del relato de la legisladora Peltier: "(...) Señor presidente, señores convencionales: indudablemente, el tema que hoy nos convoca en el seno de esta Convención Constituyente es muy importante. Estamos hablando del futuro de la vida, de nuestro país y del planeta.

Sabemos que ecología significa en cierta medida nuestra casa, tomando a nuestra casa como el planeta donde nos hemos desarrollado. Cabe apuntar que se ha operado un cambio de mentalidad desde la reunión que se realizara en Estocolmo en 1972, donde se estableció que lo más importante era precisamente el mantenimiento de la naturaleza, evitar la depredación y tratar que los recursos naturales no se agotaran para las generaciones futuras, lo que se ha sostenido en la ECO 92.

(...) El hombre es el elemento indispensable; si no es así, ¿para qué queremos mantener y conservar el medio ambiente que nos rodea? ¿Para qué queremos el desarrollo sustentable si no es para beneficiar a las generaciones futuras que van a usufructuarlo y usarlo?

(...) Asimismo, consideramos que el segundo párrafo del despacho en mayoría, donde se establece una reglamentación acerca de lo que debe proveer el Estado, debe ser instrumentado a través de una ley nacional que contenga los presupuestos mínimos de preservación del medio ambiente.

(...) Hemos creído fundamental que en el despacho de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías se creara un nuevo derecho. Se ha establecido nada más como nuevo derecho el de disfrutar de una vida saludable, o como expresa el dictamen de mayoría el "...derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano..." Ese es el único derecho nuevo que estamos incorporando. Con la inclusión de este párrafo simplemente estamos incorporando en forma expresa un principio sostenido en toda la legislación argentina, tanto civil como penal. El artículo 70 del Código Civil dice explícitamente que la vida comienza a partir de la concepción. Esto no constituye un invento ni algo que queramos hacer entrar por la ventana. Este principio, incluso, está arraigado en la sociedad argentina, aclarando que el derecho a la vida consiste en que ese ser —cuya existencia comienza desde su concepción en el seno materno— tenga el derecho a nacer y desarrollarse. (...)” La legisladora que antecede resalta su argumento en dos conceptos básicos: la preservación del ambiente y la conservación de los mismos para las generaciones futuras. Estos son dos conceptos que necesariamente deben transitar al mismo ritmo. Resulta inimaginable pensar en el aprovechamiento de los recursos por generaciones futuras sin tomar en cuenta la conservación de esos recursos. El desarrollo hace que permanentemente existan efectos de desgaste de los activos naturales. Para ello es indispensable pensar en procesos de monitoreo periódicos y permanentes que permitan estimar las consecuencias entre la utilización de los recursos y las actividades económicas, por lo cual corresponde observar el agotamiento de los recursos como un indicador macroeconómico del mismo nivel que cualquier otra cuenta que conformen esa visión. Solamente teniendo políticas preventivas podría pensarse en las generaciones futuras, y para ello es necesaria la formalización de

esquemas metodológicos sostenibles en el tiempo que incluyan (a) activos y flujos tanto físicos como monetarios, (b) gastos de protección y (c) transacciones ambientales.

“(…) La permanente difusión social, tanto por los medios de comunicación como por la educación sistemática, provocan y procuran una sensibilización de la sociedad con respecto a los temas que tengan que ver con la ecología, intentando así constituir una nueva forma de solidaridad que trascienda lo específicamente social y humano, que aspira a la inclusión del ámbito de la naturaleza dentro de las relaciones sociales.

En la búsqueda del desarrollo económico y del goce de las riquezas naturales, los hombres deberán hacer frente a la realidad de lo limitado que son los recursos y a la capacidad de los ecosistemas, para lo cual deberán tener en cuenta las necesidades de las futuras generaciones.

Por eso, la capacidad movilizadora de intereses que posee la ecología no debe agotarse en posturas pasajeras como slogans de grupos políticos o de iniciados, sino que debe concitar el interés y la responsabilidad participativa de toda la comunidad.

(…) Por esa razón en el despacho de minoría proponemos que las actividades productivas se realicen teniendo en cuenta el principio de conservación, entendido de una manera activa, positiva y dinámica, por cuanto abarca la preservación, la utilización racional de los recursos, su mantenimiento, la eventual restauración y la mejora del entorno natural

(…) ¿Cómo se compatibilizan estos dos conceptos, desarrollo y conservación, tradicionalmente enfrentados? A través de una relación de interdependencia entre ambos procesos: desarrollo con conservación. Pero el hombre, en su interacción con el medio desarrolla también su cultura, pasando a formar ésta parte integrante, junto con el ambiente natural, del paisaje de su existencia (…)” La lectura de este pasaje refuerza la necesidad de plantear políticas públicas concretas que permitan el desarrollo del sistema planteado (SCAEI).

Debate Parlamentario de la Ley 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional[10]

En el mismo ámbito temporal que la reforma de la Constitución, se debatió la Ley 24.156, cuyo análisis resulta enriquecedor y a su vez confirmatorio sobre la hipótesis planteada: la viabilidad jurídica de incorporar el SCAEI en nuestro presupuesto nacional basada en los dos pilares normativos principales que son la Constitución Nacional y la Ley 24.156. A continuación se reproducen extractos del debate pronunciado que tiene injerencia en la temática que nos ocupa:

(…) Sr Lamberto: La Sindicatura tiene que ver con el control interno, depende del Poder Ejecutivo y se expande en todo el cuerpo del Estado, realizando un efectivo control de la

actividad administrativa que se genera en la administración central, los organismos descentralizados y los entes estatales.

Este control interno se tiene que completar con un control externo que no dependa del Poder Ejecutivo sino que se vincule con el organismo más autónomo que tiene la Nación, es decir, el Parlamento (...) Entendemos que no hay mejor control que aquel que es independiente. Esta independencia está dada desde su origen, fundamentalmente porque este organismo tendrá autarquía financiera, que es otro de los mecanismos que garantizan la libertad de criterios.

(...) Sr Presidente (Martínez L. A.): Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr Berhongaray: Señor presidente llegamos al fin de un largo camino porque este debate viene precedido de muchas horas de análisis, de discusiones, de consensos y de consultas - como recién decía el señor miembro informante- a muchísimos sectores vinculados y a la doctrina internacional sobre este tema.

Este proyecto de ley es fundamental porque hace a la estructura orgánica de un país; creemos que es un avance. Pensamos que en conjunto es positivo aunque tenemos algunas disidencias parciales que hemos planteado. Esto motivó que los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda pertenecientes a nuestro bloque hayan firmado el despacho en disidencia parcial, pero consideramos que en general es un avance por cuanto esto significa un enfoque sistemático del tema de la administración financiera del sector público y del subsistema de los órganos de control internos y externos.

Está basado, como bien se dijo, en la teoría de los sistemas. Por eso se plantea con toda claridad que esta ley abarca los cuatro sistemas de la administración financiera del sector público, el sistema de tesorería y el sistema contable. Este es un conjunto normativo abarcativo de la totalidad del sector público. Creo que se ha hecho un trabajo correcto, aunque todavía mantenemos algunas disidencias parciales que iremos puntualizando. Cabe destacar que el señor miembro informante ha aceptado algunas de nuestras sugerencias, que interpretamos como una contribución al entendimiento que debe tener el país en los grandes temas, los cuales están por encima de las definiciones partidarias porque hacen a la estructura orgánica de la República.

Estamos convencidos de que es muy difícil llegar a un entendimiento total en un proyecto que tiene más de cien artículos y respecto del cual existen discrepancias doctrinarias no solo entre los partidos sino dentro de los propios partidos. Son temas opinables y tenemos diferentes concepciones aunque, actuando con la mayor buena fe, podemos llegar a un consenso. Esta es una situación en la que se ha hecho un gran esfuerzo.

Hace más de dos años presentamos en el Senado de la Nación un proyecto referido a órganos de control externo, en el que propiciábamos la creación de la Contraloría del Congreso. El proyecto recibió sanción unánime en ese momento. Aunque diversas situaciones de hecho fueron postergando su trámite parlamentario, el proyecto sirvió para introducirnos en la

necesidad y conveniencia de ir reformando todo ese sistema. Hoy podemos afirmar que, pese a disidencias parciales, nuestro sentimiento es positivo con respecto a este importante proyecto de ley.

El sistema presupuestario establece las disposiciones generales y la organización de todo lo que hace al presupuesto. Tendríamos algunas objeciones -por supuesto opinables- con respecto a la denominación de algunos de los órganos que se crean. Por ejemplo, en el artículo 16 se alude a la Oficina Nacional de Presupuesto. No sabemos por qué se ha cambiado el tradicional término “dirección”, tradicional en nuestra doctrina y en la hispánica, tomándose la denominación “oficina”, que se tiene una clara raíz anglosajona o en todo caso francesa.

También podríamos señalar como un exceso de celo legislativo la larga normativa que regula en el artículo 17 la competencia de lo que para nosotros es la Dirección Nacional de Presupuesto y ara el proyecto la Oficina Nacional de Presupuesto. Parece una anomalía que el Congreso entre a analizar detalladamente la organización de órganos del Poder Ejecutivo. Sabemos que se aplicó el mismo criterio para otros organismos de la administración centralizada y descentralizada que se crean por este proyecto, pero no nos parece correcta la metodología legislativa utilizada.

(...) En el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo se otorgaban a éste autorizaciones para efectuar gastos no incluidos en la Ley de Presupuesto General en cinco casos. Sin embargo, el dictamen de comisión -luego de las sugerencias receptadas- eliminó el que se refiere a cumplimiento de sentencias judiciales firmes. Sin duda que esto se hizo para no entrar en colisión con la ley del bono de consolidación que sancionó esta Cámara.

(...) Cuando nos referimos al sistema de tesorería volvemos a manejarnos con una especie de temor a definir quién es el órgano central de administración. En todo el proyecto está subyacente esta indefinición, pero a nosotros no nos cabe la menor duda de que el órgano central del sistema de administración es la Secretaría de Hacienda.

Ley 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional[11]

Sancionada: Setiembre 30 de 1992

Promulgada Parcialmente: Octubre 26 de 1992

La actividad financiera del Estado se ha modificado a lo largo del tiempo conforme las condiciones de tiempo y lugar de la economía pública y la justa apreciación del Estado actual y de la problemática del futuro.

Existe un estrecho contacto entre el derecho constitucional, las políticas públicas, y las finanzas, ya que el desenvolvimiento de la actividad financiera depende de la estructuración del Estado. A continuación se realiza selección de los artículos relevantes para demostrar la viabilidad de la incorporación del SCAEI en la estructura del presupuesto nacional.

Art 12: Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Art 13: Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingreso y otras fuentes de fundamento, incluyendo los montos destinados para cada uno de ellos en el ejercicio.

Art 14: En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.

Art 15: Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio presupuestario, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios, hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal en el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados.

Sección II

Organización del sistema

Art 16: La oficina nacional de presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional.

Art 17: La oficina nacional de presupuesto tendrá las siguientes competencias:

a) Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;

b) Formular y proponer al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público nacional;

c) Dictar las normas técnicas para la formación, programación de la ejecución, modificaciones presupuestarias y evaluación de los presupuestos de la administración nacional;

d) Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado;

e) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional y proponer los ajustes que considere necesarios;

f) Analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo nacional;

g) Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido;

h) Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional preparada por las jurisdicciones y entidades que la componen;

i) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades;

j) Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración nacional e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que les fije la reglamentación;

k) Evaluar la ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;

l) Las demás que le confiera la presente ley y su reglamento.

Según palabras de Juan Carlos Tomassetti, “desde la sanción de la mencionada ley hasta la actualidad se han instrumentado las siguientes etapas : Reforma del Sector Público (1991-1995) Consolidación de la Reforma de la Administración Financiera (1995-1999) Cambios de tecnología y de adecuación de modelo (1999-2001) Ampliación de las replicas del sistema local unificado (SLU) del sistema integrado de información financiera (SIDIF) (2002-2005) y actualmente la etapa de gestión por resultados y sistema integrado de información financiera por Internet que se inició en el año 2004”. - Esta resulta una iniciativa de suma importancia como herramienta de información que podría ser útil para la evaluación precisa de los programas de gastos que autorizan anualmente las leyes de presupuesto. Actualmente ingresando a la página “Sitio del Ciudadano” se obtiene la siguiente información:

“El Presupuesto Nacional es la ley anual que sanciona el Congreso, donde planifica los ingresos que recibirá el Gobierno y cómo se aplicarán para satisfacer las necesidades de la población: salud, seguridad, justicia y educación, entre otras. El Presupuesto tiene mucha importancia porque permite conocer cuál es el destino del gasto, en qué se gasta, quién gasta, y cuál es el origen de los recursos.

El Presupuesto Nacional permite financiar el funcionamiento de todo el Estado Nacional: es decir, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También contiene las transferencias que se realizan a los estados provinciales y municipales quienes a su vez confeccionan sus propios presupuestos.

El Presupuesto es una herramienta dinámica y flexible. Dado que es una estimación de ingresos y de gastos realizada en forma anticipada, pueden producirse situaciones que provoquen modificaciones durante el año. Por ejemplo: un desastre natural que requiera de fondos para atender la emergencia.

Los Gastos representan todas las salidas de dinero del Estado Nacional. Entre su contenido se encuentran los conceptos de fondos públicos, y pago de la deuda, entre otros.

Los Recursos representan todos los gastos del Estado Nacional. Algunos conceptos que se relacionan a ellos son las entradas de los fondos del Estado, impuestos recaudados, y préstamos recibidos”[12].

Utilizando la herramienta mencionada sólo restaría incorporar los indicadores ambientales observando que de la información proporcionada por propia página de Internet deja abierta las puertas para ampliar los conceptos incluidos en la cuenta Gastos y Recursos.

Juan Carlos Tomassetti agrega que “los tratamientos de los proyectos de presupuestos de la Administración Pública Nacional, registran extensos comentarios, escritos y verbales, afirmativos o críticos respecto del monto monetario del gasto, sus destinos y prioridades, no encontramos debate sobre lo proyectado para el futuro ejercicio y lo ejecutado del presente, sobre la gestión por resultados del gasto (metas físicas). Aspecto relacionado al tema en el Sistema de Control del Sector Público, fue el reemplazo del ex Tribunal de Cuentas de la Nación cuya función específica era el control de la legalidad del gasto, por la actual Auditoría General de la Nación cuya acción de control es de mayor alcance, cuando su objetivo es, entre otros, realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Recordemos los artículos Nos. 34 y 44 de la Ley de Administración Financiera, que expresan: “A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementaria (...) las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deberán: a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto”.

El artículo 55 de la misma ley, “La Oficina Nacional de Presupuesto preparará anualmente el presupuesto consolidado del sector público, el cual presentará información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía y contendrá, como mínimo, la siguiente información: a) Una síntesis del presupuesto general de la Administración nacional) Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado; c) La consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico; d) Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional; e) Información de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros; f) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía. El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional será remitido para conocimiento del Congreso Nacional”[13].

Planteo [arriba] -

No se ha desarrollado en la Argentina instrumentos de gestión ambiental sustentable tales como un Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI), a fin de de generar información adecuada que permita, a través de una descripción detallada de la interrelación entre el medio ambiente y la economía: a) orientar la formulación de políticas no sólo en materia ambiental, sino también desde el punto de vista macroeconómico; b) reflejar los impactos de la economía en el ambiente y la contribución del ambiente a la economía.

La ausencia de un sistema contable que integre a los subsistemas ambiental y económico implica, para el Estado, en el proceso de toma de decisiones, la inexistencia o la deficiencia

de las políticas públicas. Ello, atentando contra el bien jurídico protegido “ambiente”, en detrimento de los derechos esenciales de los habitantes.

Cabría preguntarse si el ciudadano puede reclamar al Estado -a través de las vías habilitadas- por omisión en la aplicación de los instrumentos de gestión propuestos en la etapa preventiva del daño ambiental.

Los problemas que motivan esta investigación respecto a la temática ambiental son:

- a. El impacto de las actividades económicas sobre el medio ambiente;
- b. La degradación de los recursos naturales;
- c. Los daños al Medio Ambiente;
- d. Los conflictos respecto de la recomposición del daño ambiental que involucran las dimensiones económica, social, institucional y ambiental.
- e. La inexistencia de cuantificación y de la consiguiente valoración de los recursos naturales.
- f. La falta de instrumentación de fondos ambientales para captar recursos y así financiar los gastos de recomposición.
- g. La falta de planificación territorial como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales.
- h. La falta de consideración de los incentivos económicos como instrumentos de motivación para la implementación de buenas prácticas productivas.
- i. La inexistencia de sistemas de contabilidad ambiental y económica integrada en los niveles nacional, provincial y municipal.

Como iniciación a la temática es conveniente realizar un mapeo sobre los conceptos claves de recursos naturales como contenido necesario para el desarrollo de mi propuesta.

Por recursos naturales Azqueta D. et al. (1994: 15) entiende que son todos los atributos de la tierra, vivos o inanimados, que explota el hombre como fuente de alimentos, materias

primas y energía, aunque Millán, J. (1996: 14) difiere de la definición convencional anterior, e identifica dos criterios para definir los recursos naturales:

1. Según las propiedades físicas, los recursos naturales son aquellos factores que afectando a los procesos de producción y consumo, tienen su origen en fenómenos que escapan al control del hombre. Estos procesos de creación de los recursos pueden ser biológicos, geológicos o químicos, y pueden ser muy cortos como ocurre con la lluvia o, de muy larga duración, como la formación de una bolsa de petróleo.

2. Desde el punto de vista económico, serían los factores que entran en la función de producción pero no han sido fabricados por el hombre ni a través de un proceso iniciado él. Es decir que no corresponden a los factores clásicos del trabajo y el capital. Por lo tanto, los recursos naturales se asimilarían al factor tierra.

Para lograr una adecuada tipología de los recursos naturales se emplea el criterio analítico, mediante el que posible diferenciar los recursos naturales de acuerdo a la velocidad con que se regeneran una vez utilizados. Es así como encontramos:

- Recursos no Renovables (recursos agotables). Son aquellos recursos naturales en que la tasa de regeneración abarca largos períodos de tiempo; por lo tanto, el consumo de una unidad implica su destrucción. Se encuentran en esta categoría los yacimientos de recursos mineros (carbón, cobre, oro), el petróleo y el gas natural.
- Recursos no renovables con un flujo de servicios reciclables. En este caso, el consumo del recurso implica su completa destrucción en cuanto a su forma actual, pero es recuperable mediante un proceso industrial de reciclado. Por ejemplo minerales como el hierro, el aluminio y el cobre.
- Recursos Renovables. Son los recursos naturales en los cuales la utilización produce su destrucción, pero se produce la regeneración del mismo según un mecanismo de base biológica. Es decir, la tasa de regeneración es mayor que cero. Esto permite que su utilización en el proceso productivo no lleve a una disminución total del stock de los mismos. Esta última aseveración es válida sólo si la tasa de extracción o explotación es menor a la tasa de regeneración natural del recurso.
- Recursos Ambientales. Son aquellos en los que el consumo del recurso natural no implica su agotamiento o bien su velocidad de regeneración es muy rápida. Por ejemplo el agua, el suelo, el paisaje, el aire. Este tipo de recursos actúan como depósitos naturales de residuos, en los que se depositan las sustancias contaminantes, y que son capaces de regenerarse por si solos gracias a procesos bióticos o abióticos.

Habiendo definido el concepto de recursos naturales, se desarrollara la descripción y desarrollo de la metodología en una segunda parte.

Notas [arriba] -

[1] Recuperado el 26 de junio de 2012 de [http:// www.mecon.gov.ar/ digesto/ leyes/ ley24156.htm](http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley24156.htm)

[2] La Agenda 21 es un compromiso firmado por los Gobiernos que participaron en la Reunión “Cumbre de la Tierra” e incluye metas de cambios progresivos en los diferentes temas que hacen al desarrollo sostenible.

[3] Las Organizaciones No Gubernamentales asistentes a la Reunión realizada en Río de Janeiro, Brasil, firmaron acuerdos sobre los mismos temas contenidos en la Agenda 21 y sobre otros atinentes al desarrollo sustentable. Sus contenidos están expresados en el libro “Construyendo el Futuro”, Editorial Amigos de la Tierra, Montevideo, 1992.

[4] La definición de desarrollo sustentable adoptada por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, menciona que se trata de una modalidad que posibilita la satisfacción de las necesidades de esta generación sin menoscabar las posibilidades de las futuras generaciones en satisfacer las propias. Nos parece que la definición debiera incluir determinaciones para retomar las concepciones integrales del desarrollo. Por nuestra parte, debemos proponernos retomar nuestra propia experiencia y profundizar nuestra conceptualización del ecodesarrollo. En base a ello proponemos considerar al desarrollo sustentable, como la modalidad de desarrollo capaz de utilizar los recursos naturales para satisfacer las necesidades esenciales de la población de esta generación y las futuras. El objetivo esencial es elevar la calidad de vida, mediante la maximización a largo plazo del potencial productivo de los ecosistemas a través de tecnologías adecuadas a estos fines, y mediante la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo.

[5] Se entiende como evaluadores del desarrollo a todas las cuantificaciones de las variables significativas que se registran para controlar los cambios. La cualidad de significación de las variables está relacionada con el tipo de modelo de desarrollo.

[6] Definimos calidad de vida a partir del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, en donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esto significa un proceso en el que el conflicto dinamiza e impulsa el desarrollo tanto individual como social. Significa también situaciones siempre cambiantes en las que existe un proyecto de futuro. El sujeto individual o colectivo percibe sus necesidades y evalúa la calidad de vida desde su propio pensamiento que está determinado por el lugar ocupado por ese sujeto en la estructura social, en un momento determinado y en una sociedad determinada.

[8] Observatorio Ambiental, Guatemala, abril 2012 /Año 2 n°6, Página 3.

[9] Observatorio Ambiental, Guatemala, abril 2012 /Año 2 n°6, Página 5.

[10] Extraído de [http:// www.sigen.gov.ar/ ley24156/ ley24156.pdf](http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156.pdf)

[11] Extraído de [http:// www.sigen.gov.ar/ ley24156/ ley24156.pdf](http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156.pdf)

[12] [http:// sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/ sici/ 4](http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/)

[13] Sector público nacional; gestión por resultado del gasto, Juan Carlos Tomasetti; 20 de octubre de 2013. [http:// www.parlamentario.com/ noticia- 67054. html](http://www.parlamentario.com/noticia-67054.html)