

INDICADORES

La incorporación de indicadores¹ de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental al futuro Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires constituye un fundamental desafío, teniendo en cuenta la importancia que implica poder realizar una evaluación del grado de implementación de la normativa ambiental por parte de las autoridades y la eficiencia de las inversiones institucionales –realizadas con miras al logro de objetivos ambientales a nivel de las ciudades, provincias y de la nación-. Estos indicadores permiten realizar el seguimiento de las normas ambientales, constituyéndose en un fundamental insumo para las propuestas de cambio de las políticas públicas ambientales existentes y para la formulación de las nuevas que se perciban como necesarias.

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra trabajando la temática de indicadores de sostenibilidad –ha tenido experiencias en el marco del Plan Urbano Ambiental y Plan Estratégico, como así también a partir de la propuesta que en este sentido realizó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a fin de integrar una comisión multidisciplinaria-, lo cual arroja como conclusión en el Informe Ambiental Anual 2006² la necesidad de continuar trabajando en forma participativa la temática. En el aspecto normativo, la denominada “Ley Basura Cero”, vigente en la Ciudad, contempla el uso de indicadores de gestión, precisamente con el objeto de elaborar el Informe Anual, al que se hizo referencia.

Existe la necesidad de incorporar la obligación de generación de indicadores de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental, indicadores que permitan realizar un seguimiento de la aplicación de la normativa ambiental desde la misma utilización de los recursos, el impacto de las sanciones, los indicadores que pueden mostrarnos si existe un cambio en la conducta ambiental de la comunidad y finalmente, si existe un cambio en la calidad del ambiente y sus componentes. Existen ejemplos comparados en este sentido, y claramente, desde un punto de vista integral, podemos considerar la experiencia comparada en el marco de la Government Performance Results Act (1993, USA)³.

Por último, uno de los aspectos pendientes y de gran relevancia para la planificación territorial de la Ciudad de Buenos Aires sería la creación de un Observatorio Urbano Local, lo que permitiría contar con indicadores de medición sobre aquellas temáticas, actualmente en conflicto. Cabe reconocer que el mencionado Observatorio ha sido solicitado por el área de información ambiental del ex -Ministerio de Medio Ambiente del GCABA en el 2007 en el marco del Programa de Indicadores Urbanos de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) y el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC), pero que aún no ha sido creado.

¹ El indicador es una medida cuantitativa o cualitativa que es usada para demostrar cambios y simplificar información de la realidad, que puede servir para entender y valorar fenómenos complejos.

² Ver en : Informe Ambiental Anual 2006, Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires, págs. 107/8.

³ Ver en <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>

Contexto Metodológico

FARN cuenta con experiencia en esta temática, la cual ha sido plasmada en su publicación “Normas e Indicadores Ambientales: De la Teoría a la realidad – Estudio de caso en la República Argentina”⁴, en el marco de la cual trabajó en el contexto metodológico como en el análisis concreto de indicadores.

1. Definiciones

Resulta fundamental entender el concepto de IACNA –Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental - y su relación con los indicadores de sostenibilidad para poder brindar un contexto metodológico al presente documento. En tal sentido, entendemos es menester partir de la definición de indicador, considerando que se trata de una medida cuantitativa o cualitativa que es usada para demostrar cambios y simplificar información de la realidad, que puede servir para entender y valorar fenómenos complejos⁵.

Cuando definimos a los IACNA, identificamos una relación directa con su finalidad, ya que los mismos tienen por objetivo evaluar los programas de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental como así también apuntan a medir el cumplimiento de esta normativa por parte de la comunidad. Estos indicadores le van a permitir a la autoridad ambiental desarrollar el análisis de su desempeño, evaluando la efectividad de las herramientas y estrategias destinadas a alcanzar los objetivos propuestos. La autoridad podrá emplear de manera más eficiente sus recursos, asignándolos a actividades que logren resultados y modificando o dejando de designarlos a aquellas áreas que no están produciendo resultados⁶.

¿Cuál es la relación entre los IACNA y los indicadores de sostenibilidad?

Los indicadores de sostenibilidad constituyen un sistema de señales que facilita la evaluación del progreso realizado por los países y regiones en pos del alcance del desarrollo sustentable. Son herramientas concretas para evaluar políticas públicas, fortalecer las decisiones y la participación pública⁷. En el marco de este tipo de

⁴ Di Paola, María Eugenia, Normas e Indicadores Ambientales: De la Teoría a la realidad – Estudio de caso en la República Argentina, FARN, 2006.

⁵ Definición que considera como fuente al Foro de indicadores de INECE: www.inece.org. y la definición del *United Nations Population Fund and EEA glossary*: <http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/>

⁶ Stahl, Michael M. (April 15, 2002). Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: The U.S EPA Experience.

⁷ Ver CEPAL, ONU. (2003) Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe- Reunión de consulta sobre indicadores de desarrollo sostenible para los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 7-10 octubre de 2003. Ver también el abordaje de los aspectos institucionales realizado

indicadores se encuentran contemplados los aspectos institucionales. Estos últimos son fundamentales e involucran los IACNA.

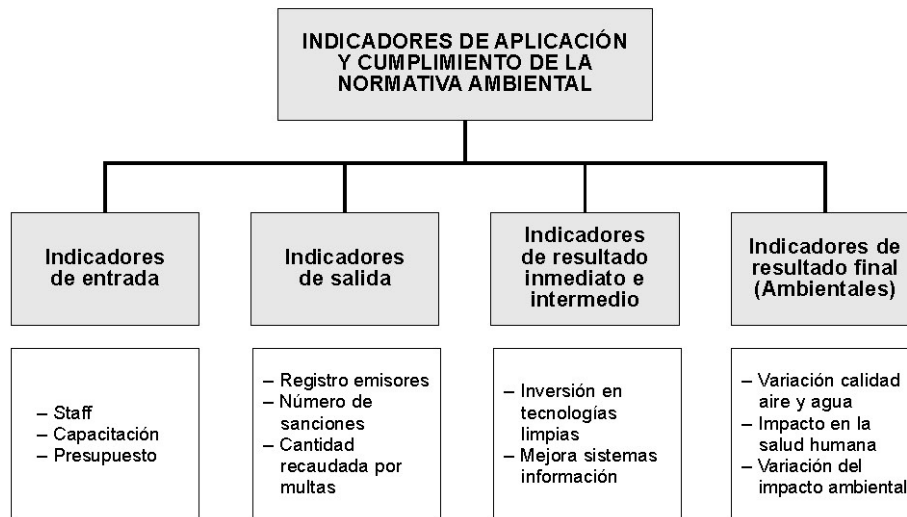
2. Clasificación metodológica

La clasificación de IACNA que presenta INECE –siglas en inglés de la Red Internacional de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental- y que ha resultado útil para la presente investigación, persigue una lógica que se relaciona con el desenvolvimiento y efecto de las actividades que se llevan a cabo en torno a la ejecución de las leyes. Identifica entonces a los indicadores desde el mismo origen de las medidas que el estado puede aplicar, analizando mediante los indicadores de entrada los recursos que sirven de base a la autoridad para cumplir sus funciones y objetivos. Luego aborda, mediante los indicadores de salida, los datos de salida del sistema que hacen referencia al producto obtenido a través de esas actividades, considerando por ejemplo el número de tareas de control o promoción de cumplimiento realizadas. Continuando el análisis respecto de los efectos provocados por las actividades mencionadas, la clasificación establece las categorías de indicadores de resultado, que comprenden a los indicadores de resultado inmediato e intermedio, que se relacionan con los efectos provocados a corto y mediano plazo por los indicadores de salida, como así también a los indicadores de resultado final, que se refieren al estado de calidad del ambiente.

Todo este recorrido, desde el origen hasta el verdadero impacto de la actividad de control, se relaciona con los conceptos de eficacia y eficiencia de la norma. De alguna forma podemos afirmar que la norma no es sólo eficaz, sino también eficiente, en cuanto su aplicación puede producir un cambio positivo en el ambiente. Esto es, cuando la actividad de contralor ejecutando dicha norma, no se agota sólo en el requerimiento de un permiso, sino también en una mejora de la calidad del agua o del aire, según se trate⁸.

en The World Bank Environment Department. Segnestan, Lisa (1999) Environmental Performance Indicators. Página 23.

⁸“Esquivel, J. (1972) Nota Bibliográfica del libro Foundations of Jurisprudence de Jerome Hall, Crítica vol. VI, núm. 16-17, pp 139-142. La eficiencia de una norma jurídica implica el logro del objeto, propósito o fin de una norma jurídica o de una ley. Esta noción es distinta de la de eficacia. Una ley puede ser eficaz (tener eficacia), i. e., ser obedecida por los sujetos de la misma, sin que su objeto haya sido alcanzado”.



Fuente: Cuadro desarrollado por Di Paola, María Eugenia (2004) en base a la información publicada por INECE. en el documento "Measuring What Matters", París, INECE. (22 October, 2003)".

Un indicador no implica una solución mágica en el análisis de una actividad, mas su combinación con diversas variables en el marco de una lógica del origen, desarrollo y finalidad de las tareas y actividades de implementación de la normativa ambiental, puede ser de suma utilidad para el perfeccionamiento de las mismas.

3. Beneficios de los indicadores

Es menester tener en cuenta la utilidad de estos indicadores para la gestión administrativa del estado y de su cumplimiento por parte de la sociedad, considerando las siguientes características:

- Constituyen herramientas objetivas de análisis de los programas y actividades de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental.
- Benefician al funcionario para el mejoramiento de su sistema de gestión, ya que pueden brindarle datos para la evaluación y el perfeccionamiento del mismo.
- Otorgan transparencia al sistema de gestión que desempeña el Poder Ejecutivo ante los otros órganos del estado y ante la sociedad civil.
- Son herramientas útiles para actualizar la normativa ambiental en función del análisis de su aplicación, tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo.
- Brindan elementos objetivos para la evaluación presupuestaria y la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo⁹.

Como complemento de lo dicho hasta aquí, vale la pena mencionar que se ha avanzado en algunos aspectos en la Ciudad de Buenos Aires, en lo que respecta a la sistematización de cierta información vinculada al cumplimiento de normas ambientales y de participación, aunque todavía resta recorrer un largo camino en lo que se refiere a

⁹ Stahl, M (2004). Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: the U.S. EPA Experience. Disponible en: www.inece.org/forumsindicators.html (visitado el 05/04/2005).

esta temática, constituyendo por lo tanto un desafío para el futuro Código Ambiental de la ciudad.

Así, se lleva registro de la cantidad anual de audiencias públicas –de 1998 a 2007- convocadas por la Legislatura local y por el Poder Ejecutivo. En el caso de este último, se encuentra sistematizada además la temática de cada audiencia y el motivo de la convocatoria.

Asimismo, otro de los indicadores generados en la ciudad es el que presenta la cantidad de Certificados de Aptitud Ambiental (CAA) otorgados a actividades, proyectos, programas y emprendimientos públicos o privados capaces de producir impacto ambiental, según lo dispuesto por la Ley N° 123 -que establece el Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental-, desagregándose hasta 2006 aquellos que requirieron la realización de una audiencia pública previa a la autorización, como aquellos que no han sido categorizados como de “relevante efecto”¹⁰.

¹⁰ Cabe mencionar que entre la información incluida en el Informe Anual Ambiental 2007 del Gobierno de la Ciudad se cuenta con la cantidad total de CAA otorgados por la autoridad de aplicación de la Ley N° 123/99, sin discriminarse a aquellos que requirieron la realización de una audiencia pública previa. Esto resulta negativo, no sólo porque se reduce la calidad de la información disponible –como se mencionó, hasta el año 2006 se desagregaba esta información- sino que además impide un análisis más completo acerca del desempeño de la autoridad de aplicación en relación a la ley mencionada.