

De lo nacional a lo subnacional: políticas ambientales en las provincias argentinas. La protección de glaciares en Santa Cruz y Tierra del Fuego (2010-2020)

From National to Subnational levels: environmental policies in Argentina's provinces. A case study of glacier protection in Santa Cruz and Tierra del Fuego (2010.2020)

María Paula Lucero

Licenciada en Ciencia Política (UNSAM), Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), Maestrando en Ambiente y Desarrollo Sustentable (UNQ).
mpaulalucero94@gmail.com

Fecha de recepción:

6.8.20

Fecha de aceptación:

7.1.21

Resumen

El presente trabajo indaga los factores que inciden en la implementación de una política ambiental nacional, como lo es el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial” en el nivel subnacional, en dos provincias argentinas en las que entra en tensión con el desarrollo una actividad económica que amenazaría su cumplimiento: la megaminería, y ante la cual responden de forma contraria: impulsándola (Santa Cruz) y prohibiéndola (Tierra del Fuego). Se argumenta aquí que dichos factores son la trayectoria en políticas ambientales y la autonomía y capacidad del estado provincial. El artículo se desarrolla de acuerdo a una estrategia de triangulación metodológica, con análisis de datos cualitativos, cuantitativos y diversas fuentes.

Palabras clave: política ambiental - capacidad estatal - trayectoria de políticas públicas - ley de glaciares - megaminería.

Abstract

This paper point to institutional factors intervening in the implementation of the Environmental Policy Act “Regime of Minimum Standards for the Preservation of Glaciers and the Periglacial Environment” in two argentine provinces in which said Act comes into tension with the development of open pit mining, to which they respond to the contrary form: propelling it (Santa Cruz), or banning it (Tierra del Fuego). It is argued here that the intervening factors are the trajectory in environmental policies and the autonomy and capacity of the sub-national State. Our discussion is developed through a theoretical-methodological strategy of triangulation, with an analysis of qualitative and quantitative data and various sources.

Key-words: environmental policy - state capacities - path-dependence - glacier act - open pit mining

Introducción

En las últimas décadas, en un escenario de crisis del modelo neoliberal, emergencia de “gobiernos progresistas” y creciente demanda internacional de materias primas, Argentina orientó su economía a la exportación de recursos naturales. La consolidación de este modelo económico “neoextractivista”, caracterizado por la sobreexplotación de recursos naturales (en su mayoría no renovables) y un rol activo del Estado (Gudynas 2012) implicó modificaciones en el marco jurídico y regulatorio con el fin de garantizar derechos y beneficios a las corporaciones transnacionales (Svampa y Antonelli 2010).

La megaminería a cielo abierto –la actividad extractiva que consiste en la extracción de metales escasos que solo puede efectuarse mediante voladuras de montañas y utilización de sustancias químicas (cianuro, mercurio, ácido u otras)– se instaló en el país en la década de los noventa, mediante transformaciones legales e institucionales que posibilitaron su desarrollo, tales como la reforma del Código de Minería; la sanción del Régimen

de Inversiones Mineras (Ley 24.196/1993); el Acuerdo Federal Minero (1993); el Programa de Asistencia a la Minería Argentina (PASMA); el Tratado de Integración y Complementación Minera firmado con Chile (1996), entre otras. Los sucesivos gobiernos le han otorgado continuidad a dichas políticas, como lo evidencia el Plan Minero Nacional (2004) que declara a la minería como “política de Estado”, el veto a la ley de glaciares (24.618/2008), la quita de retenciones a las exportaciones mineras (2018), entre otras medidas orientadas al fomento de la actividad minera en el país.

Al ser el de Argentina un Estado federal, las decisiones respecto al territorio corresponden a los gobiernos subnacionales. La reforma constitucional de 1994, al reconocer el dominio provincial sobre los recursos naturales existentes en su territorio (artículo 124), otorgó a las provincias la facultad de regular las actividades llevadas a cabo en su jurisdicción. Esto permitió que, pese a la continuidad de las políticas orientadas a promover el desarrollo de la minería a cielo abierto a nivel nacional, en el nivel provincial comenzaron a sancionarse desde el año 2003 legislaciones que, contrariamente a dichas políticas, prohíben y/o regulan la actividad. Así, al tiempo que aumentan las garantías y los emprendimientos mineros, también aumentan las resistencias y marcos legales que los prohíben.

Es en este escenario en el que se sanciona, luego de haber sido vetada, la ley de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (26.639/2010, Boletín Oficial del 28/10/2010), conocida como “Ley de Glaciares”, “con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos” (art.1). Esta norma prohíbe el desarrollo de emprendimientos mineros e hidrocarburíferos en el ambiente glaciar y periglacial (art.6).¹ Al ser una ley nacional de presupuestos mínimos, su aplicación debe ser uniforme en todo el territorio nacional. Sin embargo, no todas las provincias que integran el área comprendida en la ley han cumplido con las obligaciones allí establecidas. Así, si bien existen provincias que llevaron adelante políticas orientadas a su cumplimiento, tales como la sanción de leyes provinciales de protección de glaciares (Jujuy, La Rioja, San Juan, Salta y Tierra del Fuego), establecimiento de áreas naturales protegidas en zona de glaciares, etc., existen provincias que, contrario a la ley, continuaron impulsando políticas y actividades que amenazan la preservación de sus glaciares y reservas de agua.

El presente trabajo tiene como objetivo dar cuenta de cuáles son los factores que inciden en la correcta implementación y aplicación de una normativa ambiental de carácter nacional en el nivel subnacional. Con el fin de analizar las variables intervinientes, se realiza un análisis comparativo entre dos casos que presentan características similares y resultados opuestos. Las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego son las provincias que cuentan con mayor número de glaciares en sus territorios (García Silva, Jover y Nahas 2019). En cumplimiento con los principios ambientales nacionales Tierra del Fuego sancionó en 2011 la ley 853 que prohíbe la megaminería a cielo abierto en la provincia. Santa Cruz por su parte, a pesar de haber adherido a la “Ley de Glaciares” (3123/2010), ha

impulsado mediante diversas normativas el desarrollo de la actividad en su territorio, y cuenta en la actualidad con más de cinco emprendimientos mineros a gran escala (Cerro Vanguardia, Manantial Espejo, San José-Huevos Verdes, Mina Martha, Lomada de Leiva) que amenazan el efectivo cumplimiento de la normativa nacional. Es por ello que resulta relevante analizar ambos casos con el fin de dar cuenta de las tensiones existentes entre ambos niveles de gobierno en la aplicación de una ley nacional del ambiente en un país federal. Se argumenta aquí que los factores que inciden en la misma son: la trayectoria en políticas ambientales de cada nivel subnacional y su grado de autonomía y capacidad.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. Seguido de esta introducción, se presenta un estado de la cuestión que da cuenta de los factores que, según la literatura sobre políticas públicas, federalismo y ambiente, intervienen en la implementación de políticas nacionales. Luego, con el fin de analizar las variables extraídas de la literatura mediante una triangulación metodológica que consiste en la utilización de datos cuantitativos, cualitativos y diversas fuentes, se describe el contexto de sanción de la “Ley de Glaciares” y se estudian los casos en estudio desde la sanción de la ley hasta la actualidad (2010-2020) con el fin de analizar las implicancias de la ley durante un periodo extenso. Para finalizar, se esbozan las conclusiones y los principales hallazgos de la investigación.

Políticas públicas y federalismo ambiental: Un estado de la cuestión sobre los factores intervinientes

En los sistemas federales la descentralización administrativa, política y fiscal en al menos dos niveles de gobierno (central y subnacional) requiere de la coordinación para la implementación de políticas públicas nacionales. Esto suele presentar ciertos obstáculos producto de las tensiones existentes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Argentina se ha caracterizado por ser un país federal con una tendencia hacia la centralización, lo que le otorga al gobierno nacional un lugar privilegiado en la toma de decisiones. La problemática ambiental, por las características que presenta, traspasa las fronteras político-administrativas, por lo que las políticas ambientales requieren de la coordinación inter-jurisdiccional entre las unidades subnacionales y el gobierno central (Gutiérrez 2017; Langbehn 2017). En ese sentido, desde la década de los noventa determinadas políticas, tales como la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA 1990), el Pacto Federal Ambiental (1993), la reforma constitucional de 1994, y la Ley General del Ambiente (25.675/2002) se han orientado a consolidar el incipiente “federalismo ambiental” argentino.

Según cierta literatura predominante, hay determinados elementos que condicionarían las políticas públicas nacionales en sistemas federales de gobierno. Con el objetivo de identificar cuáles son los factores que inciden en el desarrollo e implementación de una política ambiental nacional, se presenta un estado de la cuestión que, mediante

una revisión bibliográfica sobre políticas públicas y federalismo, busca dar cuenta de los principales ejes tenidos en cuenta por la literatura. Además, se analiza la bibliografía centrada en el estudio del federalismo ambiental y leyes de presupuestos mínimos, principalmente la ley bajo estudio, prestando especial atención al rol de cada uno de los actores allí presentes (Estado, gobiernos provinciales, sociedad). A partir de dicha literatura, el estado de la cuestión se organiza en dos ejes que contienen los factores explicativos en los que hacen hincapié los diferentes autores. Estos ejes son: políticas públicas nacionales en sistemas federales y política y federalismo ambiental. En cada uno de ellos se pueden encontrar diferentes respuestas a la pregunta sobre los factores que inciden en la implementación de políticas nacionales en países federales. Cabe tener presente que la distinción es de tipo analítica; es esperable que algunos autores combinen elementos explicativos de los diferentes enfoques. Se argumenta aquí que los factores que inciden en la implementación de la Ley de Glaciares son: la autonomía y capacidad de los estados subnacionales y la trayectoria provincial en políticas ambientales.

Políticas públicas nacionales en sistemas federales

Según la literatura hay determinados factores que incidirían en la implementación homogénea de políticas públicas en todo el territorio nacional. Dichos factores son: la coordinación interjurisdiccional, la autonomía subnacional y las relaciones intergubernamentales (formales e informales).

En cuanto al primer factor, la coordinación interjurisdiccional refiere a “la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad del gobierno (...) dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como en la conexión con actores sociales no gubernamentales y entidades de carácter internacional” (Covarrubias Moreno 2007: 4). Así, la coordinación implica la colaboración de los distintos actores y niveles de gobierno intra e intergubernamentalmente (tanto en un mismo nivel como entre diferentes niveles) implicados en una política pública, sin que ello implique la pérdida de su autonomía. Según Lerda, Acquatella y Gómez (citado en Rezk 2005: 11), la coordinación incluye tres dimensiones: la integración de directrices, objetivos y restricciones derivadas de la política nacional; la coherencia, reflejada en el grado en que las políticas gubernamentales interactúan lógicamente y consistentemente; y la coordinación, que implica la existencia de mecanismos operativos para compartir el acceso a recursos, información, acciones, expectativas y costos.

En los sistemas federales las relaciones de poder entre el Estado nacional y los subnacionales obedecen a una lógica de desigualdad y poder piramidal, lo que complejiza las relaciones intergubernamentales haciendo necesaria la utilización de mecanismos de control

y de coordinación entre los niveles de gobierno (Abrucio y Franzece 2010). Así, en la medida en que los niveles presentan condiciones desiguales, la coordinación resulta esencial para democratizar el proceso y lograr metas que no podrían alcanzar individualmente. En ese sentido Pierson (1995: 142) afirma:

En los sistemas federales, las autoridades a nivel central coexisten con autoridades y “unidades constituyentes” de la federación, territorialmente distintas. Porque los funcionarios del gobierno en ambos niveles son parte del mismo sistema parcialmente autónomo, sus iniciativas de política social son altamente interdependientes, pero a menudo modestamente coordinadas. Pueden competir entre sí, perseguir proyectos independientes que funcionan con propósitos cruzados, o cooperar para lograr fines que no podrían obtener solos”
(traducción propia).

Ello sumado a que, como afirma Covarrubias Moreno (2007) la gran mayoría de los problemas en los países federales suelen ser transversales en la medida en que sobrepasan las fronteras jurisdiccionales establecidas, por lo que su solución depende de la coordinación de diferentes niveles de gobierno, siendo la misma un factor determinante en la viabilidad de las políticas públicas. Cuando son los estados los que ponen en práctica las políticas generadas a escala nacional, con directrices y asignación de tareas, se presentan diferentes retos de participación, dirección y suficiencia de recursos para llevar a cabo la misión y dar respuesta a la problemática social, lo que convierte a la coordinación en una instancia de encuentro y colaboración, sin que ello amenace la autonomía subnacional (Hidalgo-Hardeman 1995).

Así, la importancia de la coordinación en la implementación de políticas nacionales se explica por las limitadas atribuciones y recursos que presentan los diferentes niveles de gobierno que los vuelve mutuamente dependientes de la coordinación y cooperación para lograr la eficacia, y evitar la duplicación de esfuerzos, recursos, y la implementación de políticas con impactos desiguales (Covarrubias Moreno 2007). Ello, dado que los estados federales si bien están autorizados a implementar políticas y programas (salud, educación, ambiente, etc.) no están obligados constitucionalmente a hacerlo, lo cual suele generar efectos negativos (desigualdad territorial, provisión ineficaz de servicios, etc.) por la no coordinación de sus políticas (Arretche 2004: 22). Por tal motivo, el carácter dual (Cabreró Mendoza, Flamand Gómez, Santizo Rodall y Vega Godínez 1997: 337) de las políticas públicas en los sistemas federales implica la intervención del Estado como elemento central para garantizar la homogeneización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad, al tiempo que la descentralización le otorga al nivel subnacional las facultades para decidir sobre su implementación.

Además, en la medida en que en la misma intervienen diversos actores con poder de decisión y niveles de gobierno con intereses que pueden ser antagónicos, la coordinación interjurisdiccional se vería así condicionada por determinados factores tales como la multiplicidad de actores con intereses y agenda diferentes, fragmentación política, territorial y jurisdiccional, tensión entre estado-sociedad, entre otros.

En cuanto al segundo factor determinante, la autonomía es entendida como “el poder del Estado de definir *sin interferencias* su propia agenda de preferencias” (Mazzuca 2012: 547). La misma refiere a la independencia y capacidad de los estados para poseer y gestionar recursos y asuntos relativos al gobierno y administración propios sin verse condicionados, política o económicamente, por el estado central, estados subnacionales o actores con poder de veto (Coscolluela Montaner 1998).

Los estados federales, al distribuir el poder y dotar de autonomía a todas las unidades de gobierno que lo constituyen, posibilitan que los estados subnacionales actúen sin requerir de la intervención de otro. No obstante, dado que los estados subnacionales presentan diferentes características políticas, económicas y sociales, su autonomía respecto a las transferencias fiscales provenientes del estado nacional y/o hacia capitales privados o actores con poder de veto variaría según las características estructurales presentes en cada unidad subnacional. Como afirma Leiras (2013: 45) el juego de poderes entre los niveles de gobierno y el grado de autonomía/independencia de los mismos incidirían en el posicionamiento de estos en favor (o no) de políticas nacionales que pueden ser contrarias a sus intereses locales, en la medida en que “la orientación general de las políticas varía de acuerdo con las preferencias presidenciales porque los representantes de las provincias ceden su capacidad de influir sobre ellas a cambio de los recursos que puede transferirles el gobierno nacional”. Así, los estados provinciales que cuenten con mayor independencia económica y autonomía política estarían menos condicionados a actuar en sintonía con el estado nacional, cuando sea contraria a su propia agenda e intereses, en la medida en que no dependerían de las transferencias de recursos nacionales. En ese sentido Covarrubias Moreno (2007) argumenta que la forma en que se distribuyen las competencias en los sistemas pone en tensión la autonomía de los estados subnacionales, en la medida en que esta se encuentra condicionada por la forma en la que dicha distribución de competencias se lleva a cabo entre el estado federal y los subniveles; así “las propias fórmulas seguidas en la redistribución de competencias aumentan la mutua dependencia, generando situaciones en las que los niveles de gobierno implicados en una determinada área de política no poseen poderes plenos” (Covarrubias Moreno 2007:4).

La autonomía de los estados subnacionales incide no sólo en los gobiernos sino también en el plano social, en la medida en que, como argumentan diversos autores, en los estados federales la participación política y social puede llegar a ser mayor que en los estados centralizados (Jordana 2002), lo que puede favorecer la participación de la

comunidad local en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Como afirma Jordana (apud Covarrubias Moreno 2007:12) “la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorializada”. Además, como se ha mencionado, los gobiernos provinciales a pesar de su autonomía política suelen ser económicamente dependientes del gobierno central, lo que puede contribuir a volverlos dependientes políticamente.

En cuanto al tercer factor, las relaciones intergubernamentales (RIGs), estas refieren al “establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación, y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana 2002:8). El sistema federal descentralizado, por las características que presenta, depende de procesos intergubernamentales de decisión conjunta. En la actualidad, diversas transformaciones sucedidas en el estado central, como la intervención de nuevos actores (sociales, económicos, etc.) en la esfera pública, contribuyeron a su consolidación como “marco de referencia de la acción política y social”. Lo que ha incentivado el surgimiento de nuevas formas de relación y coordinación entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, varios autores (Riker 1964; Stepan 1999; Arretche 2004) sostienen que en la medida en que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a nivel federal inciden en la forma en la que se distribuye y se asignan las políticas de cada jurisdicción subnacional, las características que presenten estas relaciones intergubernamentales en cada estado incidirían en la capacidad de estos para coordinar políticas nacionales. Así, en la medida en que en un sistema federal existen ciertas “funciones compartidas” entre los distintos niveles de gobierno, las relaciones intergubernamentales tienen un rol determinante en las políticas nacionales (Agranoff y McGuire 2000: 86). No obstante, para que ello ocurra las RIGs requieren de un desarrollo institucional que dé repuesta al proceso de descentralización (Jordana 2002). Así, tanto las políticas nacionales como las locales variarían de acuerdo a las diferentes relaciones que cada uno de esos estados subnacionales presenten con respecto al Ejecutivo nacional. La forma en la que están estructuradas las RIGs y los arreglos institucionales sobre las distintas políticas afectaría además a las posibles estrategias de coordinación vertical de políticas nacionales (Arretche 2004: 22).

Dentro de estas relaciones intergubernamentales, la relación estado-sociedad tiene un rol central. Como afirma Mayntz (apud Covarrubias Moreno 2007:7), “En las redes de políticas, el estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y (...) produce[n] un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia”. Si bien en la elaboración de una política pública los administradores, políticos y funcionarios públicos suelen ser los actores centrales, también pueden desempeñar un papel importante actores de la esfera social, como organizaciones civiles y empresariales, sindicatos, población destinataria de la política, entre otros. Ello se ve condicionado por las características que presente el sistema

político subnacional, en la medida en que es esperable que si es democrático y plural sus sociedades civiles serán más participativas en las políticas públicas (Favela 2010:121).

Políticas ambientales nacionales y federalismo ambiental

En cuanto al segundo eje, aquí se presentan los factores que, según la literatura, dan cuenta de la implementación de políticas públicas ambientales y legislaciones nacionales de presupuestos mínimos. Se observa que la literatura sobre política ambiental presenta factores pertenecientes al primer eje que incidirían sobre la correcta implementación de las políticas. Así, tanto la coordinación interjurisdiccional, la autonomía subnacional y las relaciones intergubernamentales se encuentran presentes en las políticas nacionales de preservación ambiental, además de las tensiones entre ambos niveles de gobierno, propias del federalismo y los condicionantes estructurales de cada unidad subnacional que intervendrían en su sanción y correcta aplicación.

Los problemas ambientales al ser de naturaleza transversal requieren de respuestas interjurisdiccionales, por lo que dependen de la coordinación de las distintas unidades de gobierno incluidas en la problemática. En el federalismo ambiental argentino existen distintos organismos que permiten la participación y cooperación de los niveles de gobierno, entre los que se destacan dos. El primero es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) que, luego de la sanción de la ley General del Ambiente, se constituye como elemento central del “Sistema Ambiental Federal”, encargado de la coordinación interjurisdiccional del ordenamiento ambiental, y que funciona como instancia de encuentro interjurisdiccional en el cual, a pesar de que el estado nacional tiene un rol central, permite a las provincias la distribución de recursos y toma de decisiones (Rey 2013). El segundo es el mecanismo de ordenamiento de las normas de presupuestos mínimos reglamentado por las provincias a los efectos de la aplicación efectiva de las mismas.

La descentralización de las políticas ambientales implica que corresponde a las unidades subnacionales llevar adelante el desarrollo de las políticas nacionales en sus territorios. Ello, en la medida en que son los estados subnacionales los encargados de su aplicación y quienes tienen el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio. Así, para su implementación, la coordinación requiere de relaciones interjurisdiccionales tanto horizontales (entre un mismo nivel de gobierno) como verticales (entre los estados subnacionales y el estado central). En la coordinación vertical, hay una estructura jerárquica de gobierno en la cual el estado central puede ejercer su autoridad sobre los estados subnacionales. En cambio, la coordinación horizontal, no responde a jerarquías desiguales de poder y suele involucrar a agencias estatales, tomadores de decisiones, actores no gubernamentales, etc., entre los que pueden gestarse tanto mecanismos de regulación como instrumentos de ayuda y de control mutuo.

No obstante estas relaciones al darse mayormente de manera informal por no estar institucionalizadas y reguladas en las leyes y políticas, suelen ser proclives a disminuir las exigencias y controles recíprocos exigidos en las políticas nacionales. Al quedar reducidas a la voluntad de las provincias, la coordinación puede presentar altas probabilidades de generar un gradualismo que resulte negativo para la preservación del ambiente, privilegiando inversiones y emprendimientos económicos a fin a los intereses de los gobiernos provinciales, en detrimento de principios ambientales y sociales (Langbehn 2017). Por lo tanto, la distribución de competencias entre nación y provincia, teniendo en cuenta que los mecanismos de coordinación alcanzados suelen responder a acuerdos (formales o informales) logrados en el contexto de la discusión de la política entre ambos niveles de gobierno, da cuenta de la importancia de contar con mecanismos de coordinación y división de competencias establecidos formalmente que regulen y garanticen la coordinación y cumplimiento de responsabilidades de cada nivel y sean propios de cada política ambiental contemplando las particularidades de la misma.

Respecto a la tensión entre niveles de gobierno, como se mencionó anteriormente, la relación político-institucional entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales se caracteriza por presentar una alta conflictividad por intereses contrapuestos. La tendencia hacia la centralización, característica del sistema federal argentino, contribuye a aumentar dicha tensión. La poca posibilidad de decisión e incluso la no-participación del gobierno subnacional tanto en la formulación como en la implementación y coordinación de las políticas ambientales nacionales se manifiesta en la negación del mismo ante lo que consideran una “intromisión nacional” en su autonomía (Rezk 2005). Es por ello por lo que la “defensa” de la autonomía provincial sobre sus recursos naturales se constituye como el factor central en la discusión e implementación de las legislaciones y políticas ambientales. Lo que contribuye a aumentar las distancias entre la normativa nacional y la subnacional (Rezk 2005; Gutiérrez 2017) en la medida en que las provincias que vieran amenazados sus intereses por la ley/política a aplicar, suelen oponerse argumentando que la misma amenaza su propia autonomía.

Por su parte, la relación entre actores estatales y sociedad presenta tensiones producto de los intereses contrapuestos que estos presentan. Ello dado que son los actores sociales quienes protagonizan las demandas por incluir el ambiente en la agenda pública y de gobierno, ante la cual el estado debe responder. Como afirma Gutiérrez (2017), las tensiones entre los niveles de gobierno inciden en la capacidad de las organizaciones sociales de imponer su agenda ambiental en la medida en que estas logren tejer alianzas con actores estatales a favor de la política/legislación ambiental. Así “la posibilidad de incidir en la aplicación de la legislación ambiental depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales «aprovechan» las tensiones interburocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental” (Gutiérrez 2017: 289).

En el caso de la ley en estudio, se observa que la intensa participación de la sociedad civil y su acercamiento a distintos actores políticos, principalmente luego del veto del poder ejecutivo, tuvieron un rol central para lograr su sanción. En ese sentido, si bien sería esperable que a nivel subnacional la ciudadanía tenga mayor posibilidad de participación y de visibilizar su agenda, hay determinados factores político-institucionales propios del federalismo argentino que limitan su representación, tales como el poder legislativo con primacía de cúpulas partidarias nacionales, la “desproporcionalidad territorial”,² entre otros que resultan negativos para nacionalizar agenda y demandas subnacionales (Rezk 2005). No obstante, ante estas tensiones entre el estado y la sociedad, existen en Argentina organismos nacionales de control (Poder Judicial, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación, etc.) que han actuado exigiendo al estado nacional el cumplimiento y aplicación de leyes ambientales (Gutiérrez 2017).

Como afirman Schucking (1985) y Langbehn (2017), los condicionantes estructurales, tales como el escenario político y socioeconómico, y las diferencias entre los gobiernos subnacionales sobre el bien/recurso natural, inciden en la implementación de las políticas públicas.³ Ello debido a que las diferencias entre las unidades de gobierno, como la desigualdad de competencias y recursos presentes en la mayoría de los países federales, pueden obstaculizar y condicionar la homogeneización de las políticas. Uno de los inconvenientes está relacionado con las diferencias económicas que pueden incentivar una competencia entre jurisdicciones para atraer, mediante regulaciones ambientales más laxas, inversión contaminante (Hernández Trillo 2015) y por la desigual dotación/asignación de recursos. Por lo tanto, las responsabilidades asignadas por la legislación y/o política ambiental deben ser acordes a las posibilidades/fortalezas de cada estado, para asegurar su efectivo cumplimiento. Por lo que la forma en la que la política/legislación establezca para su financiamiento será central para su resultado. Así, la homogeneización de una política nacional en todo el territorio nacional presenta dos limitaciones producto de estas tensiones estatales entre el nivel nacional y subnacional y entre las diferentes unidades que componen el nivel subnacional producto de las diferencias de cada una de ellas respecto al recurso/bien natural a preservar. En lo que respecta a la Ley de Glaciares, aquellas provincias que formen parte del ambiente glaciar o periglacial y no cuenten con emprendimientos mineros serán más proclives a implementar la ley sin modificar su calidad, debido a que la misma no afectaría sus intereses económicos.

Ley de glaciares vs. megaminería

Como ha podido observarse, el desarrollo de las políticas nacionales en general y de preservación ambiental en particular presentan factores en común que inciden y tienen capacidad de condicionar su implementación. El sistema de gobierno federal incluye tanto una asimetría de poderes como una descentralización política y administrativa que, según la modalidad que asuma, resulta positiva (o no) para los gobiernos subnacionales

(Falleti 2006). Así, la naturaleza de este juego de fuerzas entre ambos niveles, con diferentes actores intervinientes (corporaciones privadas, actores transnacionales, como consecuencia de intereses contrapuestos y disputa de recursos y poder entre diferentes actores (organizaciones burocráticas, partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) condiciona el resultado de las políticas públicas.

La sanción de la ley 26.639/2010 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, conocida como Ley de Glaciares, se dio en un contexto de alta conflictividad política y social. Previo a dicha ley, el Congreso nacional sancionó la ley 26.148/2008, de preservación y conservación de glaciares, elaborada por la diputada Marta Maffei (Coalición Cívica-ARI) y aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso Nacional. La norma establecía “los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos y proveedores de agua de recarga de cuencas hidrográficas” (art. 1) entendiéndose por glaciar a toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial y los cursos internos y superficiales de agua, y por ambiente periglacial el área de alta montaña con suelos congelados (art 2). A pesar de haber sido aprobada por unanimidad, la ley fue vetada por el Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1.837/2008), argumentando que: “el establecimiento de presupuestos mínimos no puede limitarse a la absoluta prohibición de actividades, sino por el contrario fijar parámetros mínimos que las provincias deben asegurar”. Asimismo,

Que la prohibición de actividades (...) podría afectar el desarrollo económico de las provincias involucradas, implicando la imposibilidad de desarrollar cualquier tipo de actividad u obra en zonas cordilleranas (...) la prohibición de la exploración y explotación minera o petrolífera (...) daría preeminencia a los aspectos ambientales por encima de actividades que podrían autorizarse y desarrollarse en perfecto cuidado del medio ambiente.

El veto fue intensamente rechazado por la sociedad civil (movimientos socioambientales, resistencias sociales a la minería, organizaciones ambientalistas, vecinos autoconvocados, etc.) y actores políticos/estatales (partidos políticos, diputados, senadores, etc.) tanto del oficialismo como de la oposición.

En ese escenario de confrontación y antagonismo ante quienes se oponían (gobernadores, ejecutivo nacional, lobby minero) y quienes demandaban su sanción, se consolidó una coalición formada por actores sociales y estatales que resultó positiva para impulsar el tratamiento de una nueva ley de protección. En el Congreso comenzaron a

tratarse dos proyectos de ley, uno en la Cámara de Senadores impulsado por el senador Daniel Filmus (FPV), entonces presidente de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado, orientado a lograr el consenso entre quienes se opusieron a la ley vetada con el fin garantizar su voto, aunque con un alcance de definición, y por lo tanto alcance y protección de los recursos hídricos considerablemente menor. El otro proyecto fue elaborado en la Cámara de Diputados por el diputado Miguel Bonasso (PRD), que se asemejaba al proyecto elaborado por Maffei en su definición de ambiente glaciario y periglaciario. A partir de allí comenzó una intensa negociación y búsqueda de consenso entre ambos proyectos, conocido como “Acuerdo Bonasso-Filmus”. El proyecto resultante fue aprobado en Diputados con 129 votos a favor y 86 en contra. En el Senado la confrontación fue mayor con los legisladores de provincias con inversiones mineras que presionaban para evitar su sanción, allí se aprobó por 35 votos a favor y 33 en contra. En ambas Cámaras los bloques mayoritarios decretaron libertad de acción a sus integrantes y los votos a favor fueron tanto del oficialismo como de la oposición. La ley aprobada, a diferencia de la predecesora, fue promulgada por el Ejecutivo nacional. A nivel subnacional, diversas provincias con inversiones mineras (San Juan, Salta, La Rioja, Jujuy, Santa Cruz) sancionaron antes de la aprobación de la ley nacional legislaciones provinciales de protección de glaciares con menos exigencias.

Es importante tener presente que el tratamiento de la ley de glaciares tiene lugar en un contexto de intensa movilización a nivel nacional y subnacional en oposición a la megaminería a cielo abierto. En el año 2008, cuando se sancionó la ley que luego fue vetada, siete provincias habían sancionado legislaciones provinciales de prohibición de la megaminería a cielo abierto, con gran protagonismo de la sociedad civil. En los debates en torno a la Ley de Glaciares se evidencia la postura del Ejecutivo nacional y los gobernadores de provincias con inversiones mineras de oponerse a la ley por considerarla negativa para el desarrollo económico, argumentando que impide el desarrollo de explotación minera e hidrocarbúricas y atenta contra la autonomía provincial. Su veto provocó un pronunciado rechazo por parte de actores sociales y estatales que llevaron adelante intensas actividades de manifestación y visibilización con movilizaciones en todo el territorio nacional (No a la mina 2010). Así, fue esta alianza entre actores estatales provenientes del oficialismo y la oposición y actores sociales formados por resistencias sociales, vecinos autoconvocados y organizaciones ambientales, quienes tuvieron un rol protagónico en la sanción de la legislación de protección de glaciares.

La ley aprobada, implica la obligación de las provincias de cumplir con los presupuestos y obligaciones que se establecen en ella, pudiendo el gobierno nacional sancionar normativas que la complementen, sin que la modifiquen o contradigan (Rodríguez Salas 2011). Se ha observado que el motivo principal del rechazo a la Ley de Glaciares tiene que ver con que la misma prohíbe el desarrollo de actividades mineras en el ambiente glaciario y periglaciario. Por lo tanto, aquellas provincias que contaban con emprendimientos e inversiones mineras se posicionaron en contra de la misma y en ciertos casos sancionaron

normativas provinciales de protección con estándares significativamente menores a los establecidos en la legislación nacional, para continuar desarrollando la actividad.

En la sección siguiente se discuten en perspectiva comparativa los casos de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, con el fin de analizar los factores que incidirían en los resultados opuestos del cumplimiento e implementación de la Ley de Glaciares en el nivel subnacional.

Santa Cruz y Tierra del Fuego en perspectiva comparada

El sistema federal del Estado argentino se caracteriza por la desigualdad (de autonomía y capacidad, social, económica, política, etc.) entre las unidades de gobierno que lo componen, desigualdades que pueden condicionar la implementación homogénea de las políticas nacionales. La relevancia del estudio de la Ley de Glaciares a diez años de su sanción es que permite analizar la implementación de una política ambiental nacional en un sistema federal de gobierno.

Las provincias aquí analizadas presentan ciertas características en común. Ambas pertenecen a la Patagonia Austral argentina, caracterizada por ser un espacio periférico, con un entorno natural poco diversificado, pero significativamente potente y una densidad poblacional escasa (Schweitzer 2008). Sus recursos naturales, distribuidos desigualmente, son altamente valorados como centrales para el desarrollo local, aunque resultan ser crecientemente afectados por políticas y distintas actividades económicas que atentan contra su preservación (hidrocarburos, minerales, etc.). En lo que respecta a sus recursos hídricos, según el Inventario Nacional de Glaciares creado por la Ley de Glaciares (arts. 3, 4 y 5) estas provincias tienen la mayor extensión de glaciares del país: 3.421 km² en Santa Cruz y 2.736 en Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con un número de glaciares de 2.420 en la primera, y 1.333 en la segunda (García Silva, Jover y Nahas 2019). Sus reservas estratégicas de agua corresponden a diversos tipos de glaciares (de hielo, de montaña, de nieve permanente, de valle, entre otros) que en ellas se encuentran.⁴

Estas provincias respondieron a la ley nacional de manera opuesta. La provincia de Tierra del Fuego sancionó, luego de la aprobación de la Ley de Glaciares, la ley provincial 853/2011 que, basándose en la Ley General del Ambiente (25.675/2002) y la ley provincial de Medio Ambiente (55/1992), prohíbe la megaminería, sumada a otras normativas orientadas a la preservación del ambiente y los recursos hídricos. Santa Cruz adoptó una posición inversa: en paralelo al debate en el Congreso Nacional y antes de la aprobación de la Ley, sancionó la ley provincial de protección de glaciares (3.123/2010), con estándares de protección significativamente menores a los establecidos en la ley nacional, y con una definición de ambiente glaciar menos abarcativa que la utilizada en

la ley nacional vetada, que no representa una amenaza para las inversiones y emprendimientos mineros existentes en el territorio. A la vez, la provincia llevó adelante diversas políticas y normativas legales para impulsar el desarrollo minero en el territorio, como lo evidencia la Ley 24.065, y los proyectos mineros adjudicados luego de la ley 3.123, como Don Nicolás (Diario Jornada 2017) y Cerro Moro (Tiempo Sur 2018).

Ambas provincias presentan ciertas características en común, con diferencias significativas en lo que respecta a su sistema político, al sistema de transferencias fiscales y a la relación estado nacional-subnacional y estado-sociedad.

En cuanto a indicadores estructurales socioeconómicos (Cuadro 1) ambas provincias presentaban, según datos del último censo (INDEC, 2010), una densidad poblacional similar al resto de las provincias patagónicas que han sido recientemente pobladas, siendo Tierra del Fuego la provincia con menor densidad y cantidad de habitantes. En cuanto a sus indicadores socioeconómicos, se observa que la tasa de empleo y desempleo es muy similar, con una diferencia del 1.4 puntos porcentuales del desempleo que resulta mayor en Tierra del Fuego. En cuanto a su composición, se evidencia que el empleo privado en Tierra del Fuego es significativamente mayor que el empleo público, mientras que en Santa Cruz la diferencia entre ambos (47.2%) es menor. Pobreza e indigencia son menores en Tierra del Fuego que en Santa Cruz.

Cuadro 1. Indicadores sociodemográficos

	Población	Densidad	Empleo (*)			Desempleo	Pobreza	Indigencia
			Tasa	Público	Privado			
Santa Cruz	329.499	1,4	42,1	138,5	185,7	5,5	13,4	2,8
TDF	156.509	0,2	41,9	113,5	253,7	6,9	9,7	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda. (*): Los datos son medidos cada mil habitantes y corresponden al año de sanción de la ley nacional (2010).

En el Cuadro 2 se aprecia la participación porcentual del Producto Bruto Geográfico (PBG) patagónico en el nacional, y de las provincias analizadas en éste y en el regional, y en el total de exportaciones.

Cuadro 2. Participación en el producto y las exportaciones

	PBG		Exportación	
	% Nación	% Región	Miles \$a	% Nación
Santa Cruz	1,6	17,7	2055,3	3,6
TDF	0,6	7,3	142,5	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda (2010-2017).

En términos comparativos el PBG de Tierra del Fuego se presenta más diversificado que el de Santa Cruz, con fuerte peso de actividades ligadas al sector servicios e industriales. En 2007 el PBG de Tierra del Fuego se conforma de 43,9% de sector terciario, 35,0 % secundario, y 21,1% del sector primario, lo que da cuenta de una provincia diversificada, con un rol central de actividades ligadas al servicio (tercer sector), donde se destaca el turismo, además de actividades industriales y manufacturas (Ministerio de Hacienda 2017). En Santa Cruz, el mismo se compone de un 46% de actividades pertenecientes al sector terciario, 36 % primario y 19% secundario, lo que da cuenta de una economía con un sistema industrial/manufacturero menor, con un importante porcentaje de su PBG basado en la comercialización de materias primas (Ministerio de Hacienda 2018). Aunque en ambas provincias destacan las actividades del tercer sector, en Tierra del Fuego hay una participación importante del sector industrial/manufacturero, mientras en Santa Cruz lo hacen las actividades ligadas a la explotación de recursos naturales.

En materia de exportaciones (periodo 2010-2017) se registra una marcada diferencia entre los destinos y los principales bienes exportables. La economía de Santa Cruz se encuentra más orientada a la exportación, siendo Suiza y Estados Unidos sus principales destinos exportables. La contribución de Tierra de Fuego en este rubro es considerablemente menor, y orientada sobre todo hacia Brasil y Estados Unidos. La provincia representa en las exportaciones nacionales un 3,4% más que Tierra del Fuego; las ventas externas de ésta se dirigen hacia Brasil y Estados Unidos. La composición de estas exportaciones se corresponde en grandes rasgos con la conformación del PBG. Los principales bienes exportables de Santa Cruz son minerales, hidrocarburos y productos de la pesca. El oro representa el 53,6 % de su exportación total, seguida de langostinos (18%), plata en bruto (7,5 %) y petróleo crudo (7,3%) (Ministerio de Hacienda 2018). Es decir sus principales productos de exportación consisten en minerales metalíferos que se extraen mediante la minería a cielo abierto. El principal bien exportable de Tierra del Fuego son los productos de la pesca (merluza, carne de pescado y moluscos dan cuenta de dos tercios del total) y autopartes (12,4%). Se observa que los principales bienes exportables de Santa Cruz son los minerales metalíferos, los cuales se extraen mediante la minería a cielo abierto. En Tierra del fuego, en cambio, sus principales bienes exportables pertenecen a la actividad pesquera e industrial.

Estas variables no dan cuenta por sí solas de los factores que condicionan la implementación de la ley de protección de glaciares, pero contribuyen a caracterizar la matriz socioeconómica y productiva de ambas provincias, lo que resulta positivo para analizar cómo cada uno de estos indicadores están presentes en los condicionamientos estructurales que cada provincia presenta y que pueden limitar su implementación. Así, se observa cómo las características que presenta Santa Cruz son concordantes con la negativa de la provincia hacia la ley de protección de glaciares por considerarla negativa al desarrollo económico provincial, en la medida en que la explotación de recursos naturales (hidrocarburos, minerales metalíferos) tiene un rol central en la economía provincial. Tierra del Fuego en cambio, al no tener

dependencia de estos recursos en su economía local resultó más proclive a implementar la ley y sancionar una legislación que prohíbe la megaminería a cielo abierto en el territorio provincial. Ello, porque el desarrollo de las actividades mineras podría amenazar a sus principales economías, como la pesquera y el turismo. Por lo que, podría argumentarse que cuanto más independientes sean las economías provinciales de los ingresos provenientes de actividad minera, más proclives serán a implementar la legislación de protección de glaciares.

Estos condicionantes estructurales, además, repercutirían en la relación estado nacional-subnacional y en la autonomía de las provincias respecto del estado nacional. Así, las provincias que tengan mayor autonomía política y económica, como un gobierno con recursos propios que no dependa de los ingresos transferidos por Nación o de distinto signo político que el Poder Ejecutivo Nacional, resultarían más propensas a legislar a favor de la ley que les permita llevar a delante su propia agenda respecto al ambiente el y desarrollo, aunque resulte contraria a la postura del estado nacional.

En ese sentido, el Cuadro 3 muestra que aunque Santa Cruz presenta un porcentaje de ingresos propios superior a los que percibe de Nación, lo que podría suponer que su dependencia económica a las transferencias fiscales es menor, sus ingresos totales se componen en un 21,5% de regalías mineras e hidrocarburíferas, las cuales son recaudadas y distribuidas por el estado nacional. Tierra del Fuego en cambio, si bien presenta un porcentaje mayor de participación de los ingresos nacionales (46,1%) muestra una dependencia de las regalías menor a la de Santa Cruz. Por tanto, la provincia de Tierra del Fuego, al no depender de las regalías mineras e hidrocarburíferas en su economía provincial, sería más proclive a implementar la ley dado que esta no tendría grandes consecuencias en sus ingresos propios, a diferencia de Santa Cruz cuya economía, como se ha observado, se orienta a la explotación de recursos naturales para su exportación, siendo el oro el elemento exportable mayor y con regalías elevadas.

Cuadro 3. Indicadores fiscales

	Santa Cruz		Tierra del Fuego	
	\$ millones	%	\$ millones	%
Ingresos propios \$ millones	15.085	60,4	9.513	53,9
Ingresos de nación	9.910	39,6	8.123	46,1
Regalías	5.376	21,5	1.025	5,8
Recursos tributarios propios (%)	19,2		20,2	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda para el año 2016.

Además de estos factores socioeconómicos y fiscales, las características políticas (nivel de democracia, pluralidad, competitividad electoral, etc.) que presenta cada unidad subnacional

podría influir en su autonomía y, en consecuencia, en la capacidad de las provinciales que actúan de forma contraria al estado nacional. Santa Cruz era gobernada por el oficialista Daniel Peralta (Alianza Frente Para la Victoria Santacruceña), alineado con el gobierno nacional, y Tierra del Fuego por Fabiana Ríos (CCARI) de oposición al gobierno nacional.

Por lo tanto, en lo que respecta a la autonomía, se observa que el grado de independencia y autonomía política y económica que los estados provinciales presenten respecto a la megaminería y al estado nacional sería un factor que incidiría en la implementación de la legislación nacional de protección ambiental. Es decir los condicionamientos estructurales de cada unidad subnacional repercutirían sobre su autonomía. La provincia de Tierra del Fuego que cuenta con una menor centralidad de las regalías y actividades primarias y un gobierno que, al momento de sanción de la ley, era oposición del gobierno nacional, se mostró más proclive a implementar la ley y sancionar una normativa que prohíbe la actividad minera. Santa Cruz, que cuenta con una economía con alta dependencia de la explotación de minerales metálicos y regalías, y un gobierno oficialista, se posicionó en contra de una ley de protección que prohíba las actividades mineras e hidrocarburíferas en línea con el ejecutivo nacional.

En cuanto a la coordinación interjurisdiccional, establecida por la literatura como un elemento central en la implementación de políticas nacionales, se observa que la letra de la Ley de Glaciares no prevé mecanismos que reglamenten la coordinación entre niveles. Ello, teniendo en cuenta que, como se ha señalado, existen provincias en las que las actividades mineras son centrales para su economía, y sus intereses se orientan a su desarrollo. Por lo tanto, en la medida en que la ley no establezca mecanismos de coordinación obligatorios, estas provincias se verán más reticentes a aceptar la coordinación y el control mutuo, y se encontrarán más orientadas a actuar con base en intereses económicos propios. Así, la ley establece que tanto los estudios de impacto ambiental (art.7) como la autoridad competente, dependen exclusivamente de cada jurisdicción (art.8), sin definir mecanismos de control y/o sanción a los gobiernos subnacionales que no cumplan con la misma.

Lo mismo sucede respecto a las relaciones intergubernamentales, dado que en Argentina las mismas no se encuentran reglamentadas y ocurren en su mayoría de manera informal. Estas incluyen tanto las relaciones interestatales, es decir entre los diferentes niveles de estado, horizontal y verticalmente, y las relaciones estado-sociedad. En cuanto a las primeras, en las mismas se encuentran presentes los obstáculos que limitan la coordinación interjurisdiccional. Respecto a las segundas, se observa que el desarrollo de la Ley de Glaciares se caracteriza por una alta tensión entre ambas esferas y una creciente conflictividad social producto de los intereses contrapuestos entre los actores presentes. Mientras el estado nacional en conjunto con ciertos gobernadores provinciales, en su mayoría de provincias con inversiones mineras, se posicionaron en contra de la ley de glaciares, un amplio sector de la sociedad civil se manifestó en contra de la minería a cielo abierto en sus territorios y a favor de las legislaciones provinciales de prohibición y de la ley nacional de protección

de glaciares como fuente estratégica de recursos hídricos. En ese sentido, la alianza de los actores sociales con actores estatales en defensa de la ley de glaciares con diferentes acciones en conjunto fue central para poner nuevamente la protección de glaciares en la agenda pública e incidir en su sanción (Isla Raffaele 2016).

No obstante, las tensiones existentes entre los actores en distintos niveles de gobierno producto de diferentes intereses opera limitando su correcta implementación. Luego de su sanción, la Ley de Glaciares continua aún hoy sufriendo presiones desde ciertos gobiernos provinciales y el sector minero. Dos provincias con emprendimientos mineros presentaron demandas impulsadas por la empresa Barrick Gold en San Juan y la Cámara Minera en Jujuy contra el Estado Nacional. Los poderes judiciales suspendieron la aplicación de la norma en esas jurisdicciones, argumentando que la ley era inconstitucional, porque ponía en riesgo la autonomía provincial y la continuidad de los emprendimientos, comprometiendo el desarrollo económico de esas provincias. En 2012 y en 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó las medidas cautelares que impedían la plena vigencia de la Ley (Isla Raffaele 2016). Así, la existencia de instancias de apelación y organismos nacionales de control, como la Corte Suprema de Justicia, que exigen el cumplimiento de la ley, jugaron un rol central en su implementación.

Además de estos factores relevados de la literatura, se argumenta aquí que inciden en la implementación de la Ley de Glaciares la capacidad del estado subnacional y la trayectoria en políticas ambientales de la provincia.

En cuanto al primer factor, capacidad estatal refiere a “el poder de llevar esa agenda a cabo, de ejecutar sus preferencias” (Mazzuca 2012: 547), es decir, los recursos con que dispone el Estado para implementar y llevar adelante su propia agenda. Como afirma Isuani (2012: 53) “las capacidades estatales conllevan una revalorización del rol del estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social”, por lo que las fortalezas y debilidades del estado tienen un rol central. La capacidad (administrativa, técnica, institucional, financiera) y las distintas herramientas de política pública del estado se materializan en su intervención frente a las distintas problemáticas sociales. En el nivel subnacional la forma en la que se da la descentralización (administrativa, política, fiscal) (Falleti 2006) condicionaría la capacidad del estado provincial. En ese sentido, se observa que, en cuanto a la capacidad económica, Santa Cruz registra una menor participación de recursos tributarios (recaudados mediante impuestos) y mayor porcentaje de recursos no tributarios, principalmente regalías de recursos naturales, a diferencia de Tierra del Fuego cuyos recursos tributarios son mayores (Herrera y Herrera 2015). En lo que respecta a capacidad administrativa, Tierra del Fuego cuenta con mayores instrumentos para la implementación de políticas ambientales. En Santa Cruz los canales de comunicación con los que dispone la población para manifestar sus problemáticas e incidir en la agenda pública son más limitados, no reciben respuesta ante sus interrogantes sobre preservación ambiental (Vida Silvestre 2019), o son reprimidos.

En cuanto a la trayectoria en políticas públicas de preservación ambiental, se argumenta que aquellas provincias que cuenten con una trayectoria en políticas ambientales serían más proclives a implementar las normativas nacionales. Así, la dependencia de la trayectoria implica que las medidas implementadas en el pasado por los gobiernos repercutirían y condicionarían el accionar de estos en el presente (Pierson 2000). En los casos estudiados se observan dos trayectorias respecto a políticas ambientales. La provincia de Tierra del Fuego establece en su Constitución Provincial (1991) el derecho a un ambiente sano:

El Estado Provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y aprovechamiento y resguarda el equilibrio de los ecosistemas, sin discriminación de individuos o regiones
(art.54).

Además de ello, Tierra del Fuego presenta una trayectoria de normativas y políticas de preservación ambiental. La ley provincial (853/2011) de prohibición de la minería se basaba en la Ley General del Ambiente (2005) y en la ley provincial 55/1992 de medioambiente. Ello entre otras políticas provinciales de cuidado ambiental previas a la implementación de la Ley de Glaciares. Santa Cruz muestra una larga trayectoria en actividades extractivas, principalmente en lo que respecta a hidrocarburos y megaminería. En Comodoro Rivadavia, establecida como la “capital económica provincial” (Schweitzer 2008) donde la empresa YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) estableció su primera sede administrativa y comenzó a operar en la década de 1920, se da lo que Schweitzer (2008) denomina “frente minero-energético” con un escenario marcado por dos actores antagónicos con diferentes proyectos de desarrollo territorial. Uno, elaborado por la sociedad local orientado a la defensa de los recursos naturales; el otro, impuesto por las empresas transnacionales articuladas con el gobierno local. Por su parte el estado provincial tiene un rol central en el desarrollo del modelo extractivista en el territorio. A través de la empresa Fomento Minero de Santa Cruz Sociedad del Estado (FOMICRUZ) cuyo único accionista es el estado provincial, se llevan adelante actividades de exploración y explotación en canteras y minas, en asociación con empresas transnacionales radicadas en el país, tales como Cerro Vanguardia S.A, Patagonia Gold S.A y Yamana Gold.

En suma, los factores presentes en la literatura –coordinación interjurisdiccional, autonomía provincial y relaciones intergubernamentales– incidieron, en mayor o menor medida, en la implementación de la Ley de Glaciares. Asimismo, las tensiones entre los niveles de gobierno y los condicionantes estructurales de cada unidad subnacional también han estado presentes. Respecto al argumento aquí esbozado, se evidencia que la capacidad de los estados subnacionales y la trayectoria en políticas ambientales de cada provincia influyeron en su implementación en los dos casos considerados.

A modo de conclusión

El presente trabajo se orientó a indagar los factores que inciden en la implementación de una política nacional en el plano subnacional. A partir del análisis de la Ley de Glaciares (26.639/2010) mediante una triangulación metodológica que incluyó revisión de bibliografía y datos cuantitativos, cualitativos y diversas fuentes secundarias, se estudiaron dos casos con resultados contrapuestos, a la luz de los factores presentes en la literatura.

En base a ello, se evidencia que, como afirma la literatura, en los sistemas de gobierno federal descentralizados hay determinados factores que inciden en la implementación de las políticas nacionales en el nivel subnacional. Así, se observa que la coordinación es un factor central en la implementación de una política nacional en sistemas federales en los que las unidades subnacionales tienen autonomía propia y dominio de sus recursos naturales. Lo mismo respecto a las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) entre estados (interna y externamente) y estado-sociedad. Ambas, al no estar reglamentadas ni establecerse en la ley mecanismos y herramientas que las posibiliten y fomenten quedan a cargo de la voluntad de los gobiernos subnacionales y los distintos intereses que presenten respecto al ambiente y la megaminería. Dichos intereses pueden verse condicionados por la prevalencia de intereses económicos del gobierno subnacional, lo que puede generar medidas de protección y conservación ambiental más laxas con el fin de atraer inversiones. Por ello resulta necesario que los mismos se establezcan explícita y formalmente en las políticas y legislaciones, con el fin de institucionalizar herramientas de coordinación y de control mutuo para un resultado mejor.

Dado que el sistema federal argentino presenta asimetrías al interior del estado nacional, las mismas deben ser contempladas en las políticas nacionales para lograr una correcta implementación de la ley. Como se ha visto, en la medida en que existen estados subnacionales que presentan diferentes grados de autonomía (política y económica) y capacidad, las políticas nacionales deben contemplar los distintos recursos y capacidad de las provincias para implementar la legislación. Por lo tanto, la creación de Consejos Federales u otros mecanismos que permitan la participación de los gobiernos y doten al mismo de recursos económicos con el fin de disminuir las desigualdades resultaría positivo para homogeneizar las políticas nacionales. En ese sentido, la intervención del estado nacional se vuelve central para garantizar la homogeneización y alcanzar estándares mínimos compartidos.

Además de contemplar las características y desigualdades existentes en el territorio nacional, se ha observado que otro elemento a tener en cuenta, con el fin de disminuir las tensiones existentes entre niveles de gobierno, es la participación del nivel subnacional (del estado y la sociedad civil) en el diseño, elaboración e implementación de las políticas nacionales a implementar en sus territorios. Ello contribuiría a adecuar y democratizar las políticas teniendo en cuenta los condicionantes y límites que cada unidad presente para

asegurar su correcta aplicación, disminuir las tensiones entre ambos niveles de gobierno, y que las provincias no vean amenazada su autonomía en su implementación de la política. Asimismo, la participación de la sociedad civil en las políticas públicas contribuiría a otorgarles legitimidad a las mismas y resultaría positivo para la pluralidad democrática local.

En cuanto al argumento del presente trabajo: la capacidad estatal y la trayectoria en políticas públicas ambientales, son factores que, como se ha señalado, pueden condicionar el accionar de los estados subnacionales de diferentes maneras. Por un lado, la capacidad y autonomía de estos estados limitaría su posibilidad de actuar en base a su propia agenda. Por otro lado, la dependencia de la trayectoria en la preservación del cuidado del ambiente de ciertas provincias puede condicionar su accionar e impedir el desarrollo de aquellas actividades extractivas que amenacen su preservación. En ese sentido, la provincia de Tierra del Fuego presenta una trayectoria previa a la Ley de Glaciares de preservación del ambiente, principalmente de sus recursos hídricos, mayor que Santa Cruz, cuyas políticas de preservación ambiental se orientan a regular las actividades extractivas (hidrocarburos, megaminería, etc.). Estos factores, la trayectoria previa y la autonomía y capacidad de los estados subnacionales, serían condicionantes cuya incidencia variaría según las condiciones presentes en cada unidad. Los mismos resultan útiles no solo para analizar la ley y los casos aquí estudiados, sino en el estudio de diversas políticas nacionales (ambientales o no) en sistemas de gobierno federales.

¹ Se entiende por glaciar a toda masa de hielo perenne (estable o que fluye lentamente), y por ambiente periglacial a áreas de alta, media y/o baja montaña con suelos congelados o saturados en hielo que actúan como regulador del recurso hídrico (García Silva, Jover y Nahas 2019). Dicha definición incluye a doce provincias argentinas: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

² “En las sociedades federales (...) la sobrerrepresentación produce una superposición desequilibrada entre la distribución territorial de recursos políticos y la distribución territorial de recursos económicos. Ello puede tener un impacto independiente en las políticas públicas resultantes” (Gibson y Calvo 2001: 225).

³ Además de dichos factores estructurales, Schucking señala el rol central de la voluntad del estado de intervenir y dar respuesta mediante políticas públicas a una problemática social.

⁴ La finalidad del Inventario es identificar todos los glaciares existentes en el territorio “con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo”.

Referencias bibliográficas

Abrucio, F. y C. Franzese (2010) “Federalismo e políticas públicas: O impacto das relaciones intergubernamentais no Brasil”. En M. Infante Araujo y Ligía Beira (Comp.) *Tópicos de economía paulista para gestores públicos. San Pablo: FUNDAP, 2010:13-31.*

Agranoff, R. y M. McGuire (2000) Federalismo en Estados Unidos: administración desde la base. En Paz Márquez Padilla y Julian Castro Rea (Coord.) *El nuevo Federalismo en América del Norte. México: UNAM, 81-109.*

Arretche, M. (2004) “Federalismo e políticas sociais no Brasil”. *San Pablo en Perspectiva 18: 17-26.*

Cabrero Mendoza, E., L. Flamand Gómez, C. Santizo Rodall, y A. Vega Godínez (1997) “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”. *Gestión y Política Pública 2: 329-387.*

Coscolluela Montaner, L. (1998) *Manual de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas.*

Covarrubias Moreno, O. M. (2007) “¿Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo?”. Trabajo presentado en XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas.

Diario Jornada (2017) *Ponen en marcha una mina de oro y plata en Santa Cruz.* https://www.diariojornada.com.ar/202252/economia/ponen_en_marcha_una_mina_de_oro_y_plata_en_santa_cruz/ accesado el 5 de agosto 2020.

Favela, M. (2010) “Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad”. En Ilàn Bizberg y Francisco Zapata (coords.) *Los grandes problemas de México. México D. F: El Colegio de México 101-146.*

García Silva, L., Jover M.L. y A. Nahas (2019) “Atlas de Glaciares de la Argentina”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Gibson, E. y E. Calvo (2001) “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”. En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Comp.) *Federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros:201-227.*

Gudynas, E. (2012) “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa”. En Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comp.) *Más allá del desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo:21-53.*

Gutiérrez, R. A. (2017) “La confrontación de coaliciones sociedad- Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”. *Revista SAAP 11*: 283-312.

Hernandez Trillo, F. (2015) *Federalismo ambiental en América Latina: Una revisión. Santiago de Chile: CEPAL.*

Hidalgo-Hardeman, O. (1995) “La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos”. *Gestión y Política Pública 4*: 151-181.

Isla Raffaella, M. L. (2016) El proceso de juridificación de la Ley de Glaciares en las disputas por la Megaminería en Argentina. <https://www.ecologiapolitica.info/?p=6067> accesado el 5 de agosto 2020.

Isuani, F. (2012) “Instrumento de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”. *DAAPGE 19*: 51-74.

Jordana, J. (2002) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo.

Lanbehn, L. (2017) “La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. *Revista de Administración Pública y Sociedad 3*: 82-105.

Leiras, M. (2013) “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En Carlos Acuña (Comp.). *Cuánto importan las instituciones*. Buenos Aires: Siglo XXI:209-248.

Mazzuca, S. (2012). “Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política 32* 545-560.

Ministerio de Hacienda (2017) *Informes Productivos Provinciales: Tierra del Fuego* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_tierra-del-fuego.pdf accesado el 2 de agosto 2020.

Ministerio de Hacienda (2018) *Informes Productivos Provinciales: Santa Cruz* https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Santa_Cruz.pdf accesado el 2 de agosto 2020.

Moreno Plata, M. (2013) “Explotando las interacciones institucionales en el federalismo ambiental: legislación y políticas sobre cambio climático en México”. *Espacios Políticos 37*: 157-196.

Pierson, P. (1995) “Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy”. *Governance*, 8: 449-478.

Pierson, P. (2000) “Returns, Path Dependence, and the Study of Politics” *American Political Science Review* 94: 251-267.

No a la Mina (2008) *Presentan 4.500 firmas respaldando proyecto de ley para prohibir el uso del cianuro en la explotación minera, Marzo 2008* <https://noalamina.org/argentina/santa-cruz/item/1124-presentan-4-500-firmas-respaldando-proyecto-de-ley-para-prohibir-el-uso-del-cianuro-en-la-explotacion-minera> accesado el 5 de agosto 2020.

No a la Mina (2010) *La lucha por la ley de glaciares en la puerta del congreso, Septiembre 2010.* <https://noalamina.org/general/item/4929-la-lucha-por-ley-de-glaciares-en-la-puerta-del-congreso> accesado el 5 de agosto 2020.

Rey, M. (2013) “Federalismo y mecanismos de articulación gubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55.

Rezk, E. (2005) *Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino.* Santiago de Chile: CEPAL.

Riker, W. (1987) *The Development of American Federalism.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

Rodríguez, Salas, A. (2011) “Ley de Glaciares, la encrucijada climática”. FARN, 2.

Schweitzer, A. (2008) “Desarrollo territorial y ajuste espacial: La difícil relación entre políticas públicas y planificación “privada” en el norte de Santa Cruz”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo* 4: 201-216.

Schucking, R. G. (1985) “La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública”. *Estudios Sociológicos* 3: 47-84.

Stepan, A. (1999) “Para un nuevo análisis comparativo del federalismo en democracia: federaciones que restringen o amplía el poder del Demos”. *Dados* 42: 197-25.

Svampa, M. y A. Antonelli (2010) *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales.* Buenos Aires: Biblos.

Tiempo Sur (2018) *Arranca en junio la explotación de una nueva mina de oro y plata, Abril 2018* <https://www.tiemposur.com.ar/nota/149159-arranca-en-junio-la-explotacion-de-una-nueva-mina-de-oro-y-plata-> accesado el 5 de agosto 2020.

Vida Silvestre (2019) *Enviamos una carta a la gobernadora de Santa Cruz rechazando una ley que prohíbe la creación de nuevas áreas protegidas, Diciembre 2019* https://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?uNewsID=20140 accesado el 5 de agosto 2020.

Cómo citar este artículo:

Lucero, María Paula “De lo nacional a lo subnacional: políticas ambientales en las provincias argentinas. La protección de glaciares en Santa Cruz y Tierra del Fuego (2010-2020)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 10 N° 20: 329-355