



Cinco razones para tener una Agencia de Servicios Ambientales (y una propuesta para su creación)

Victoria Arias Mahiques
Antonia Firpo



Agosto 2024

Recursos naturales



fundar

Cinco razones para tener una Agencia de Servicios Ambientales (y una propuesta para su creación)

Victoria Arias Mahiques
Antonia Firpo

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Arias Mahiques, M. V. y Firpo, A. (2024). [Cinco razones para tener una Agencia de Servicios Ambientales \(y una propuesta para su creación\)](#). Fundar.

Licencia

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

El equipo autoral agradece los valiosos comentarios y aportes de Elisabeth Möhle, Ana Julia Aneise, Carlos Freytes, Víctor Delbuono, Franco Mendoza, Tomás Allan y Kevin Corfield.

Índice

Cinco razones para tener una Agencia de Servicios Ambientales (y una propuesta para su creación)

- | | |
|----|---|
| 5 | <u>Introducción</u> |
| 7 | <u>1. El marco normativo actual no es suficiente para la ejecución de los proyectos estratégicos que Argentina necesita</u> |
| 8 | ¿Quién evalúa qué? La Evaluación de Impacto Ambiental en la Argentina |
| 9 | El nivel provincial: la regla |
| 11 | <u>2. La constante judicialización paraliza los proyectos estratégicos</u> |
| 13 | <u>3. La intervención federal ambiental es limitada y no cuenta con los recursos necesarios</u> |
| 17 | <u>4. Es necesario dar un marco de certeza a la inversión</u> |
| 20 | <u>5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos</u> |
| 26 | <u>Propuesta para la creación de una Agencia Nacional de Servicios Ambientales</u> |
| 29 | <u>Anexos</u> |
| 31 | <u>Bibliografía</u> |



Introducción





Introducción

El entramado institucional ambiental alrededor de la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) presenta dos grandes problemas en Argentina. Por un lado, si bien los procedimientos de EIA dependen de las provincias, existe un vacío respecto de quién lidera los procedimientos de aquellos proyectos que se emplazan en dos o más jurisdicciones, que son precisamente el tipo de proyectos de gran envergadura y claves para el desarrollo de nuestro país. Por otro lado, la competencia de la autoridad nacional en los procedimientos de EIA no es clara, lo que implica inseguridad tanto para la ejecución de los proyectos como para la calidad de los procesos. Esta intervención se ha establecido de una forma contingente a partir de intervenciones judiciales, complementada luego con normativa específica en espacios muy acotados.

Del relevamiento comparado se pueden extraer varias lecciones aplicables al contexto argentino. En primer lugar, los países federales han reconocido la necesidad de coordinar con los estados subnacionales en materia de evaluación de impacto de proyectos. Sin embargo, ese reconocimiento no impidió que el nivel federal asumiera que existen determinados proyectos en los que su intervención es crítica: hablamos de obras entre dos o más gobiernos subnacionales, a desarrollarse en la plataforma continental o proyectos binacionales.

A su vez, los países con alto potencial en el sector energético, como Chile, han tomado riendas en el asunto para adaptarse a las crecientes demandas sociales, iniciando un **proceso de “agencialización”** de la temática a partir de la construcción de un marco institucional exclusivo para la evaluación ambiental de proyectos.

El estado de situación en la Argentina es bien diferente: no sólo no hay un marco normativo que reconozca esa competencia de forma expresa sino que la institucionalidad que debería encargarse de llevar adelante ese mandato está lejos de ser la óptima, con un rango burocrático muy inferior al de sus pares sectoriales, sin recursos específicos que solventen esa responsabilidad y con competencias atomizadas.

Este es un eslabón crítico de un desafío más amplio. En un contexto global de descarbonización de las matrices energéticas, Argentina puede cumplir un rol regional muy relevante, tanto a partir de la posibilidad de provisión de gas natural —un recurso energético de transición bajo en emisiones de gases efecto invernadero— como del aprovechamiento de la existencia de recursos energéticos renovables de gran calidad, que se encuentran distribuidos a lo largo del territorio. Para finales de la década, el desarrollo del sector energético y el fortalecimiento de la integración regional con países vecinos puede contribuir a la seguridad energética y la mitigación del cambio climático de la región (MAyDS, 2022b). Pero, para que eso ocurra, los proyectos tienen que avanzar, lo que requiere ser evaluados en tiempo y forma a través de procesos transparentes y participativos.

El desarrollo del sector energético y el fortalecimiento de la integración regional con países vecinos puede contribuir a la seguridad energética.

Para abordar estos problemas, proponemos la creación de una **Agencia de Servicios Ambientales**, la cual materializa la visión federal ambiental en proyectos estratégicos. Una Agencia de este tipo, con un rol jerárquico y un ámbito definido de competencia, permitirá agilizar los procedimientos de evaluación y ejecutar proyectos que contribuyan al desarrollo de nuestro país, integrando la mirada socioambiental de acuerdo con los más altos estándares y prácticas internacionales.



1. El marco normativo actual no es suficiente para la ejecución de los proyectos estratégicos que Argentina necesita





1. El marco normativo actual no es suficiente para la ejecución de los proyectos estratégicos que Argentina necesita

¿Quién evalúa qué? La Evaluación de Impacto Ambiental en la Argentina

Argentina necesita una Agencia de Servicios Ambientales por la manera en que se ejecuta el actual marco normativo de la Evaluación de Impacto Ambiental.

Según lo establecido en nuestra Constitución Nacional, las provincias tienen el **dominio originario** de los recursos naturales existentes en su territorio¹ y, asimismo, conservan todo el poder no delegado a la Nación. Esto tiene un impacto directo en los instrumentos de gestión y protección ambiental: el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción (gobierno provincial), quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio ([MAyDS, 2023](#)).

Sin embargo, la misma Constitución, luego de la reforma de 1994, incorpora en materia ambiental el concepto de **presupuestos mínimos (PPMM)**: mientras que a la Nación le corresponde el dictado de los PPMM de protección del ambiente, las jurisdicciones locales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son responsables del dictado de normas complementarias en la materia². El resultado es un “federalismo de concertación” ([Gago, Gómez Zavaglia y Rivas, 2016](#)), en el cual las políticas ambientales subnacionales deben estar articuladas con la política ambiental nacional.

Ahora bien, enfocándonos en la Evaluación de Impacto Ambiental, la [Ley General del Ambiente \(LGA\) del año 2002](#) incorpora el procedimiento de EIA como un instrumento de política y gestión ambiental³. Toda obra o actividad “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa” (Ley General del Ambiente, 2002, artículo 11), tiene que cumplir con el EIA en la etapa previa a su ejecución. Además, la norma establece que las “autoridades competentes” regularán por ley especial su procedimiento de EIA, entendiendo por autoridades competentes, y de acuerdo con la Constitución Nacional⁴, a las autoridades de las jurisdicciones, es decir, de las provincias.

1 [Artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional](#).

2 [Artículo 41 de la Constitución Nacional](#).

3 [Artículo 8 de la Ley General del Ambiente N° 25675](#).

4 [Artículo 124 de la Constitución Nacional](#).



Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

Proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo; previo a la toma de decisión sobre la ejecución de un proyecto. Desde la óptica normativa, se plantea como un procedimiento técnico-administrativo previsto en la Ley N.º 25675 General del Ambiente con carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental ([SAyDS, 2019](#)).

1. El marco normativo actual no es suficiente para la ejecución de los proyectos estratégicos que Argentina necesita

El nivel provincial: la regla

Actualmente las reglas a nivel provincial no son homogéneas. Al no existir una norma de presupuestos mínimos sobre EIA que profundice y estandarice el procedimiento, las reglas vigentes son los artículos mencionados de la Ley General del Ambiente y las regulaciones de evaluación ambiental de cada jurisdicción.

En la actualidad las 24 jurisdicciones tienen una norma sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y existe una gran variación entre los criterios de cada jurisdicción, lo que redunda en mayores costos y desincentivos para el desarrollo de los proyectos.

En la actualidad las 24 jurisdicciones tienen una norma sobre EIA (Ver [Anexo I](#)) y, en términos generales, todas contemplan definiciones sobre cuáles son los organismos involucrados en el procedimiento, los requerimientos del *screening* (cuándo se decide si un proyecto tiene que ser evaluado), el seguimiento y monitoreo, y la participación pública pero existe una gran variación entre los criterios de cada jurisdicción, lo que en muchos casos, redunda en mayores costos y desincentivos para el desarrollo de los proyectos, en tanto no hay criterios uniformes. Además, hay temas importantes sobre los que persisten vacancias y aquí es donde surgen los problemas. ¿Qué sucede si un proyecto se emplaza en dos o más jurisdicciones? ¿Quién evalúa ambientalmente ese proyecto? ¿Quién toma la decisión?

No existe una norma a nivel nacional que establezca un criterio común en el caso de un proyecto que se extienda entre dos o más provincias.

Si bien el emplazamiento territorial es el que determina la autoridad ambiental, no existe una norma a nivel nacional que establezca un criterio común en el caso de un proyecto que se extienda entre dos o más provincias. Sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones prevén en el procedimiento de EIA una instancia diferencial para este tipo de proyectos ([MAYDS, 2022a](#)) (ver Mapa 1). Esta vacancia regulatoria es crítica ya que, en general, los proyectos interjurisdiccionales suelen ser también los de mayor envergadura: una ruta o un gasoducto que atraviesa dos o más provincias o una obra de infraestructura en un curso de agua compartido⁵.

Tomemos el caso de la "Hidrovía": en ausencia de una regulación nacional, para cualquier proyecto de obra que quiera ejecutarse allí debería coordinarse la intervención de, por lo menos, siete autoridades provinciales (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe), además de las autoridades sectoriales del caso (la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante de la Nación) y las autoridades de cuenca. Cada una de estas autoridades tiene, a su vez, su propio marco, su tiempo del procedimiento y su apreciación particular de los impactos. La Agencia de Servicios Ambientales vendría principalmente a ocupar ese espacio de competencia vacante: los procedimientos de EIA de aquellos proyectos que sean interjurisdiccionales.

⁵ En el caso de cuencas interjurisdiccionales, si bien la [Ley de Aguas](#) prevé la intervención del Comité de Aguas correspondiente cuando haya un impacto ambiental "significativo", la implementación de este criterio depende de la gobernanza de cada cuenca.

1. El marco normativo actual no es suficiente para la ejecución de los proyectos estratégicos que Argentina necesita

Mapa 1

Jurisdicciones que regulan procedimientos interjurisdiccionales

Provincias que prevén en su normativa un procedimiento particular para proyectos interjurisdiccionales

● Sí ● No ● S/D

Sí:

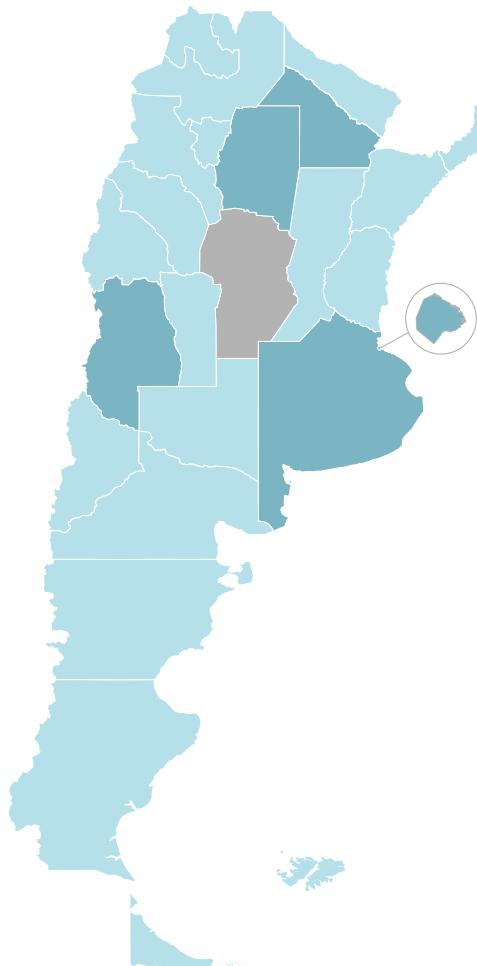
Provincia de Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

No:

Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego, Tucumán

S/D:

Córdoba



Fuente: Fundar con base en el [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(2022a\)](#).

Otros temas en los que se registran vacancias en las normativas provinciales sobre EIA tienen que ver con la **articulación con la consulta a pueblos originarios**⁶ o comunidades indígenas en proyectos que puedan afectar su territorio ([Arias Mahiques, Galuccio y Freytes, 2022](#)); la consideración de los **impactos acumulativos**; o la **inclusión del cambio climático** en la evaluación⁷, entre otros. Estos vacíos son relevantes ya que luego se toman como fundamento para cuestionar el proceso de toma decisiones, como en el caso de los conflictos alrededor de proyectos mineros ([Pragier, 2019](#))⁸. En ese sentido, una Agencia de Servicios Ambientales cumpliría un rol fundamental en el fortalecimiento de las capacidades subnacionales en EIA y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)⁹ y en la adopción de las mejores prácticas internacionales dentro del proceso.

⁶ De acuerdo al Diagnóstico del Estado de Situación de la Evaluación Ambiental 2022 del MAdS, son cinco las jurisdicciones que poseen un procedimiento de consulta especial para proyectos que pudiesen afectar territorios de pueblos originarios o comunidades indígenas: Catamarca, Mendoza, Misiones, Neuquén y Santiago del Estero (MAdS, 2022a).

⁷ Según el Diagnóstico del Estado de Situación de la Evaluación Ambiental 2022 del MAdS, son 10 las jurisdicciones que requieren que la variable "cambio climático" se incorpore en los estudios de impacto ambiental (MAdS, 2022a).

⁸ Podemos tomar como ejemplo lo que sucedió en [Catamarca](#) con la suspensión de autorizaciones a nuevos proyectos en el Salar del Hombre Muerto. También ha sucedido en el sector hidrocarburífero con el caso de la construcción del oleoducto Vaca Muerta Sur en Río Negro, cuyo desarrollo es cuestionado por trabas en los procedimientos de audiencias públicas y en la restricción de las opiniones en contra del proyecto, sustentada en la no vinculación de las audiencias ([Delfino, 2023](#)).

⁹ La Evaluación Ambiental Estratégica es un instrumento de evaluación de políticas, programas y planes, no de proyectos, lo que permite incorporar estándares y criterios ambientales desde las etapas iniciales de las planificaciones de gobierno.



2. La constante judicialización paraliza los proyectos estratégicos





2. La constante judicialización paraliza los proyectos estratégicos

La falta de una autoridad definida para los procedimientos de EIA de ciertos proyectos como, por ejemplo, los interjurisdiccionales, se suma a la carencia de criterios para determinar la intervención de la autoridad federal. Esto ha llevado a un fenómeno crítico: la constante judicialización de los proyectos.

En relación con la autoridad federal (hoy Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación), su proceso de asunción de competencias no fue (ni es) lineal u obvio: como la competencia primaria es local, la autoridad nacional ha intervenido inicialmente en los procedimientos de EIA a partir de la judicialización de los proyectos¹⁰. El problema de esta manera de intervenir es claro: es una participación contingente que depende del criterio de las autoridades judiciales y que no contempla un procedimiento preestablecido ni pautas de coordinación con otros organismos para la toma de decisiones.

La judicialización implica una participación contingente que depende del criterio de las autoridades judiciales y que no contempla un procedimiento preestablecido ni pautas de coordinación con otros organismos para la toma de decisiones.

Sin pautas no hay criterios y acordarlos para cada proyecto de forma *ad hoc* ralentiza el análisis del proyecto y, por ende, su eventual avance. Más aún cuando hablamos de proyectos estratégicos para el desarrollo nacional. El caso de [Portezuelo del Viento](#) es un ejemplo: el diseño entre los gobiernos ameritó un laudo arbitral presidencial y aún hoy su definición parece estar lejos.

Sin pautas no hay criterios y acordarlos para cada proyecto de forma *ad hoc* ralentiza el análisis del proyecto y su eventual avance.

Hasta ahora, la respuesta política a este problema ha sido *ad hoc*: se han formado comisiones para la evaluación, como en el caso de Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz, o bien se han adaptado los procedimientos a los requerimientos judiciales, como en el caso del proyecto de *offshore* sobre el Mar Argentino. En este último caso se consideró que los impactos acumulativos de las exploraciones a realizarse no habían sido originalmente abordados y, por ello, se demoró el proceso.

La creación de una Agencia de Servicios Ambientales sería una estrategia proactiva de abordaje de esta problemática. Al contar con un ámbito de competencia preestablecido que incorpore en sus regulaciones las mejores prácticas, se reduciría el margen de discrecionalidad y, con ello, el riesgo de que los planteos judiciales prosperen.

¹⁰ Un ejemplo es el Proyecto "Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz", más conocido como "las represas del Río Santa Cruz". En esa ocasión, el —ex— Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervino por la disposición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de cumplir con la [Ley de Obras Hidráulicas](#). También ha sido utilizado como fundamento jurídico el [Decreto N° 481/03](#), que le atribuye a la autoridad ambiental nacional el carácter de autoridad de aplicación de la LGA.



3. La intervención federal ambiental es limitada y no cuenta con los recursos necesarios





3. La intervención federal ambiental es limitada y no cuenta con los recursos necesarios

La autoridad nacional ambiental interviene de manera excepcional, es decir, sólo en algunos procesos de EIA, y no siempre de forma centralizada. Con los antecedentes de judicialización mencionados en el punto 2, la autoridad ambiental nacional, a través de normas específicas ([ver Anexo II](#)), fue asumiendo progresivamente competencias para evaluar el impacto ambiental y otorgar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de ciertos proyectos. Esas normas identificaron los espacios de competencia territorial federal y, de allí, concluyeron que correspondía al nivel federal el ejercicio del poder de policía ambiental. Esto quiere decir que el nivel federal interviene donde existe una norma que establece la jurisdicción nacional sobre el territorio. Por ejemplo, la Administración Nacional de Parques Nacionales (APN) —que es un organismo descentralizado y autárquico en la órbita de la Subsecretaría de Ambiente— cuenta con una norma¹¹ para la EIA de proyectos en Parques Nacionales, que son espacios de jurisdicción nacional.

La autoridad nacional ambiental interviene de manera excepcional, es decir, sólo en algunos procesos de EIA, y no siempre de forma centralizada, y el nivel federal interviene sólo donde existe una norma que establece la jurisdicción nacional sobre el territorio.

Encontramos esta misma lógica en otros dos casos: en la competencia nacional en los proyectos en la jurisdicción del Puerto de Buenos Aires¹² y en los proyectos de obras o actividades de exploración y explotación hidrocarburífera *offshore*¹³. Este último ámbito es el ámbito territorial ubicado a partir de las doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base¹⁴, hasta el límite exterior de la plataforma continental, y la justificación de la intervención en ese espacio es el ejercicio de los derechos de soberanía del Estado nacional sobre la plataforma continental¹⁵.

Por su parte, la institucionalidad encargada de llevar adelante los procedimientos se encuentra desafiada por tres aspectos:

1) La inestabilidad de las estructuras gubernamentales

La estructura gubernamental ha ido variando y sufriendo ajustes. En 2016 se creó la Dirección Nacional de Evaluación Ambiental dentro de la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación, en el Ministerio de Ambiente de la Nación, estructura que mantuvo su continuidad hasta 2024. En este año, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue reducido a Subsecretaría (dependiente de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes)¹⁶, la cual quedó como el órgano interviniente en los procedimientos de EIA¹⁷. Esta disminución jerárquica tiene un impacto directo en la ejecución de políticas

¹¹ [Resolución APN N° 203/16](#).

¹² [Resolución Conjunta N° 1/19 del Ministerio de Transporte y el MAdS](#) y, cuyo fundamento es la jurisdicción nacional establecida en ese espacio por la [Ley N° 24.093](#), hasta tanto no se efectivice su transferencia o desafectación.

¹³ [Resolución Conjunta N° 3/19 de la Secretaría de Energía y el MAdS](#). Dentro de las actividades, incluye abandono de pozos e instalaciones, a realizarse en los permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración, o concesiones de explotación de hidrocarburos.

¹⁴ Establecidas por la [Ley N° 23.968 y sus modificatorias](#).

¹⁵ La cuarta norma que atribuye competencia al MAdS en evaluación ambiental es la [Resolución N° 434/19 del MAdS](#), por la cual se establece el procedimiento para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica a políticas, planes y programas que se desarrollen en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

¹⁶ [Decreto N° 51/2024](#).

¹⁷ El sitio web de la autoridad nacional sigue reportando dentro de la estructura a la Dirección Nacional de Evaluación Ambiental y a la Dirección de Impacto Ambiental, la cual es encargada de liderar operativamente los procedimientos, pero a la fecha de elaboración de este documento las normas que atribuyen las misiones y funciones no se encuentran disponibles para corroborar que tal repartición sigue existiendo en la estructura.

3. La intervención federal ambiental es limitada y no cuenta con los recursos necesarios

públicas, ya que la inferioridad burocrática del órgano es un elemento que genera dificultades en términos de alinear a otras autoridades sectoriales en la ejecución de políticas públicas ambientales ([Lo y Leung, 2000](#)).

2) La atomización de competencias ambientales

Muchas facultades ambientales relevantes para los procedimientos de EIA de los proyectos se encuentran atomizadas entre distintos organismos nacionales como, por ejemplo, ENARGAS, ENRE, Vialidad Nacional, ORSNA, entre otros (Ver Figura 1 y [Anexo III](#)). Esta atomización de competencias en diferentes órganos de la administración genera heterogeneidad en los criterios ambientales con los que se evalúan los proyectos a nivel nacional. Si bien el *expertise* técnico de los organismos sectoriales es el principal argumento para este estado de situación, no es menos cierto que, en la práctica, las estructuras de gobernanza fragmentadas y los silos institucionales pueden bloquear la realización de políticas integradas ([Medina Hidalgo, Nunn y Beazley, 2021](#)).

Organismos nacionales con competencias vinculadas a Evaluación de Impacto Ambiental

Figura 1



Fuente: Fundar.

3) La falta de recursos

La actual estructura encargada de evaluar el impacto ambiental de proyectos federales no cuenta con los recursos humanos, económicos y tecnológicos propios necesarios. De la lectura de uno de los últimos informes técnicos publicados¹⁸, los recursos técnicos (excluidos funcionarios y personal administrativo) abocados a evaluación ambiental son nueve (dos legales y siete técnicos), que deben complementar su evaluación con la intervención de cuatro organismos por fuera de la estructura ambiental (Administración de Parques Nacionales; Dirección de Planificación Pesquera¹⁹, Dirección Nacional de Explotación y Producción de la Secretaría de Energía, y Prefectura Naval Argentina).

El Estado nacional no cobra ningún tipo de tasa por la realización de los procedimientos de EIA, por lo que la inversión estatal no tiene ningún tipo de contraprestación.

¹⁸ [Informe Técnico firmado el 19 de diciembre de 2023 para la exploración sísmica 3D de petróleo offshore en áreas costeras de Tierra del Fuego por parte de Equinor](#).

¹⁹ Incluye al Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)

3. La intervención federal ambiental es limitada y no cuenta con los recursos necesarios

Como se aprecia, los recursos humanos y tecnológicos son limitados y usualmente compiten en términos de dedicación con otras tareas diferentes al análisis de los proyectos, ya que no se encuentran asignados específicamente al sistema de evaluación ambiental. Además, particularmente respecto a los recursos económicos, **el Estado nacional no cobra ningún tipo de tasa por la realización de los procedimientos de EIA**. Es decir, la inversión estatal, a partir de la cual se han sustanciado ocho procedimientos de EIA (ver Tabla 1) y emitido cuatro DIAs desde 2019 hasta la fecha, con un tiempo promedio de dos años y la coordinación de más de diez dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, no tiene ningún tipo de contraprestación. Esta situación resulta paradójica teniendo en cuenta, por ejemplo, que el valor por el que fueron adjudicadas las áreas de *offshore* a evaluar, oscila entre los 8 y los 105.000.00 millones de dólares²⁰.

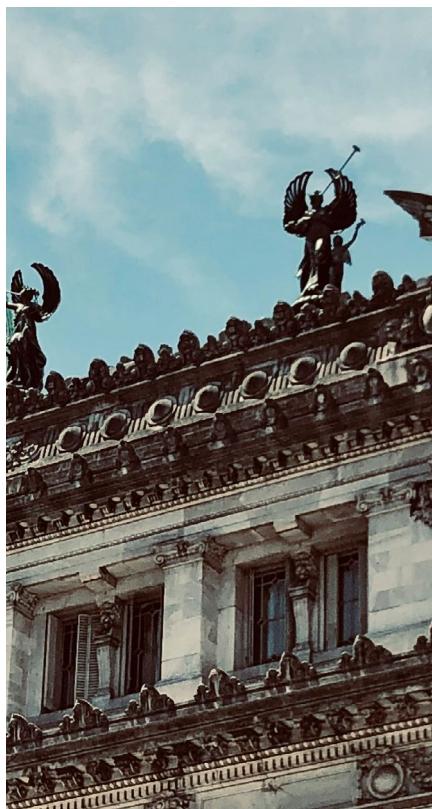
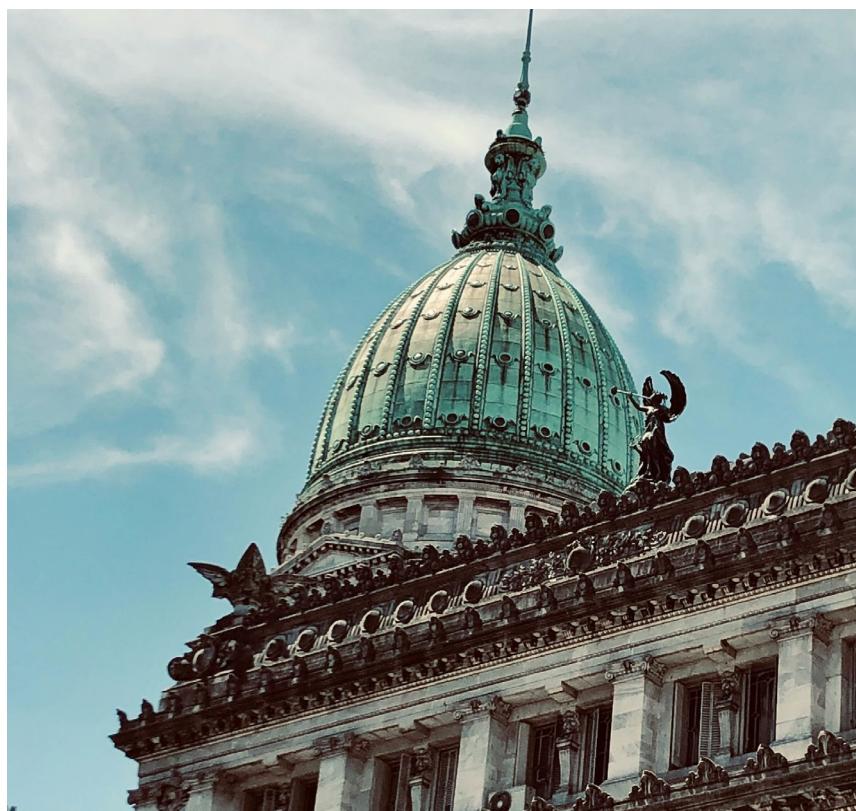
Proyectos en trámite ante la Autoridad Ambiental Nacional

Tabla 1

Proponente	Bloques	Proyecto	Estado
YPF	CAN 102	Exploración sísmica 3D	Declaración de Impacto Ambiental
Equinor	CAN 100	Pozo exploratorio	Declaración de Impacto Ambiental
	CAN 100, CAN 108 y CAN 114	Exploración sísmica 3D	Declaración de Impacto Ambiental complementaria
	Aus 105, 106 y MLO 121	Exploración sísmica 3D	Declaración de Impacto Ambiental
Total Austral	CMA 1	Construcción de Instalaciones de Explotación de Hidrocarburos	Declaración de Impacto Ambiental
Tullow	MLO 122	Exploración sísmica 3D	Informe técnico de revisión
Shell Argentina	CAN 107 y CAN 109	Adquisición sísmica 3D sobre los bloques CAN 107 y CAN 109	Revisión técnica
TGS	MLO 123 y 124	Exploración sísmica 3D	Revisión técnica

Fuente: Fundar con base en [Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(2024\)](#).

20 [Adjudicación de las áreas offshore - Concurso Público Internacional para exploración Costa Afuera](#)





4. Es necesario dar un marco de certeza a la inversión





4. Es necesario dar un marco de certeza a la inversión

Con diferentes nombres y formatos, los distintos gobiernos han buscado fomentar el incentivo de la inversión privada para el desarrollo de proyectos en sectores estratégicos. A través de la creación de Fondos de Promoción, el diseño de "Contratos de Participación Público-Privado"²¹ o el establecimiento de un "Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones", el objetivo sigue siendo el mismo: establecer condiciones para que la inversión despegue. Lo interesante de los diferentes esquemas pensados para estimular la inversión en estos grandes proyectos es que, mientras la mayoría pone el foco en el diseño de los mecanismos financieros y en las condiciones tributarias, suelen pasar por alto un aspecto central: el cumplimiento de los marcos ambientales y sociales para que sucedan y la institucionalidad responsable.

La mayoría de los esquemas para atraer inversiones pone el foco en el diseño de los mecanismos financieros y en las condiciones tributarias y pasa por alto el cumplimiento de los marcos ambientales y sociales para que sucedan.

En este sentido, está ampliamente documentada la vinculación entre las instituciones y el crecimiento económico, estimándose que el salto en la calidad de las instituciones de un país se traduce en un aumento de entre cuatro y seis veces de la renta per cápita ([Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004](#)). Al mismo tiempo, la calidad de las instituciones ambientales juega un papel crítico para que ese crecimiento sea ambientalmente sostenible ([Azam et al, 2021](#)). Por ello, el Estado nacional debe centrar su atención no sólo en establecer las condiciones que permitan la sostenibilidad económica de los proyectos, sino también en generar las condiciones institucionales necesarias para asegurar su sostenibilidad ambiental y social. La creación de una Agencia de Servicios Ambientales es un paso crítico en esta dirección.

Además, incluir la institucionalidad ambiental a la hora de fomentar la inversión es relevante en términos de proporcionar seguridad jurídica: una medida cautelar otorgada por el incumplimiento de una disposición ambiental es igual de perjudicial al desarrollo del proyecto que una que tenga un argumento de orden fiscal. No considerar este aspecto es una conducta llamativa, ya que la necesidad de adaptarnos a nuevas condiciones ambientales es muchas veces el motor de estos proyectos.

Hay dos grandes sectores en Argentina identificados como estratégicos: **obras energéticas** (de producción, transporte y distribución de energía) y **grandes obras de infraestructura** (agua y saneamiento, conectividad vial, riesgo hídrico e infraestructura del cuidado).

Las obras de infraestructura son centrales para el desarrollo de los sectores económicos. Tomemos el caso del sector minero y cómo impactan estas obras en los proyectos de litio y su potencial de desarrollo ([Freytes, Obaya y Delbuono, 2022](#)). En el Noroeste Argentino (NOA), el transporte vial y ferroviario son los modos de transporte de carga predominantes. Por la menor densidad y el estado regular o malo de las vías de transporte, se han estimado costos logísticos hasta un 50% mayores que los de la región. Lógicamente, las necesidades de infraestructura de transporte en el NOA crecerán con el desarrollo de la industria del litio, la cual se prevé que crezca entre 1,8 millones y 2,2 millones de toneladas para el año 2031 ([Banco Mundial, 2023](#)).

²¹ Este esquema preveía una intervención previa del ex Ministerio de Ambiente y un procedimiento de incorporación de sus observaciones.

4. Es necesario dar un marco de certeza a la inversión

Además, las necesidades de inversión para 2024 se estiman en USD 31.119 millones (Ver Figura 2), con una brecha existente estimada en USD 14.264 millones ([Global Infrastructure Hub, 2024](#)), lo cual explica su inclusión en estos regímenes de promoción de inversiones.

Por su parte, si hablamos de obras energéticas, estamos hablando, por ejemplo, de Fénix, un proyecto de gas natural con [una inversión de 700 millones de dólares](#).

Para ejecutar estas obras estratégicas que, dada su magnitud, suelen ser interjurisdiccionales, es necesario un organismo nacional que identifique, evalúe y mitigue los potenciales impactos que pueden causar al ambiente, y que se encargue de verificar el cumplimiento del marco regulatorio.

Necesidad de inversión total en Infraestructura para 2024

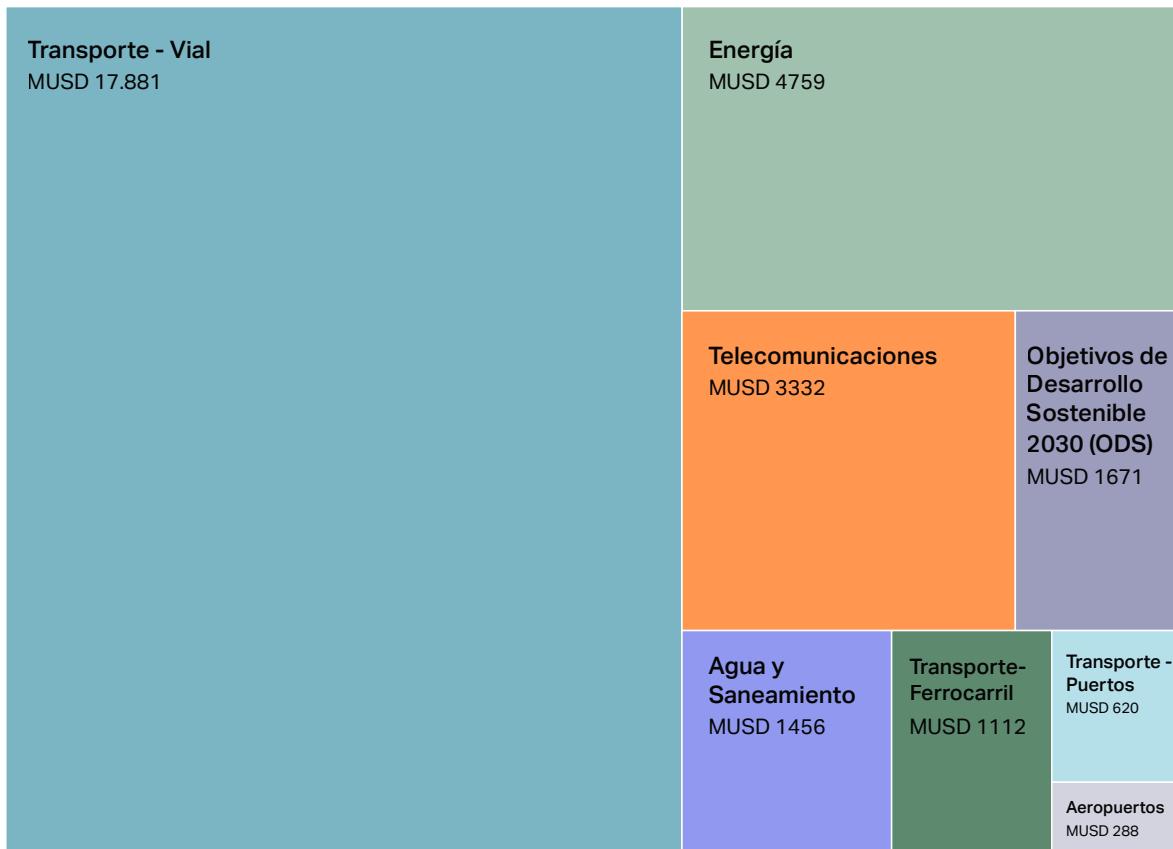


Figura 2

Fuente: Fundar con base en [Global Infrastructure Hub \(2024\)](#).



5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos





5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos

La experiencia comparada arroja un primer punto: los ministerios de medio ambiente y agencias ambientales son ahora omnipresentes en todo el mundo e incluyen oficinas ministeriales, unidades de concesión de licencias y/o permisos, organismos adjudicadores y divisiones reguladoras, así como organismos encargados de funciones de investigación, tareas de supervisión, revisión técnica y auditoría ([PNUMA, 2019](#)).

En este sentido, los países que tienen una estrategia de desarrollo consideran al aspecto ambiental como clave a la hora de atraer y llevar adelante proyectos productivos y de inversión. Así, encontramos que países desarrollados, como Canadá y Estados Unidos, y también países del Sur Global, como Brasil, Chile y Perú, han desarrollado una institucionalidad ambiental robusta. Más aún, en estos países la trayectoria para la construcción de dicha institucionalidad ha sido fruto de atender desafíos similares a los que atraviesa hoy el nuestro.

I. Coordinación entre niveles de gobierno: el desafío federal. Los casos de Brasil y Canadá

Los problemas principales de la EIA en Argentina están vinculados a la falta de criterios de la intervención federal y a cómo coordinar con las competencias de las provincias o en proyectos interjurisdiccionales. Países federales como el nuestro han reconocido la necesidad de coordinación mediante distintos mecanismos de cooperación, como en el caso de Canadá. O, como en el caso de Brasil, en donde la autoridad nacional tiene la competencia en aquellos proyectos que se consideran de importancia crítica (como proyectos binacionales y obras interjurisdiccionales, entre otros) y cuenta con un instrumento de delegación subnacional.

En Canadá, la **Impact Assessment Agency (IAA)** centraliza tanto los procedimientos de EIA como su fiscalización. Bajo su competencia, se encuentran los grandes proyectos designados a nivel federal por regulación. No obstante dicha centralización, la IAA comparte la responsabilidad de la gestión ambiental con las provincias y los territorios canadienses. En este sentido, existen los procesos de *consulta temprana* y *cooperación* con las jurisdicciones. Dentro de los distintos mecanismos de cooperación se encuentran: a) la coordinación de procesos de evaluación con las jurisdicciones; b) la delegación de determinadas partes de la evaluación a las jurisdicciones; c) la sustitución de procedimientos enteros por parte de las jurisdicciones; y d) la creación de paneles mixtos de evaluación. En cualquiera de estos casos, es la IAA la que toma la decisión final sobre si el proyecto en cuestión es o no de interés público, y es el Ministro Nacional de Ambiente y Cambio Climático (o su equivalente) quien emite el *decision statement* (*la declaración de decisión* correspondiente), que es el que tiene la calidad de *aplicación (enforcement)*.

Por su parte, el proceso brasileño bien puede tomarse como una trayectoria para considerar lineamientos para nuestro país. Hasta la creación en 1989 del **Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA por sus siglas en portugués)**, había varias instituciones en el gobierno federal con diferentes puntos de vista, muchas veces contradictorios, para tratar la evaluación de los proyectos (Secretaría Especial de Medio Ambiente, Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, Superintendencia de Pesca, Superintendencia del Caucho). La creación del IBAMA fue parte de un proceso de construcción a partir de antecedentes de la CONAMA (un espacio similar al Consejo Federal de Medio Ambiente argentino), cuyas resoluciones fueron el insumo para la legislación que luego dio lugar a la creación del instituto federal.

5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos

El IBAMA interviene en los procedimientos de EIA para los proyectos a) binacionales limítrofes; b) sobre mar territorial, plataforma continental o Zona Económica Exclusiva; c) en Tierras Indígenas; d) en Unidades de Conservación Federales; e) en dos o más Estados subnacionales; f) referidos a material radiactivo o nuclear; y g) listados en el [Decreto N° 8437/2015](#). Asimismo, dentro de la estructura del IBAMA, la Dirección de Licenciamiento Ambiental cuenta con el Servicio de Delegación Ambiental Federal (SEDAF), que es un instrumento de cooperación federativa que le permite delegar a los Estados subnacionales algunos procesos de licenciamiento ambiental que son competencia del IBAMA.

II. Atomización de competencias y estandarización de lineamientos: las agencias federales de Estados Unidos

A nivel de marco institucional, nuestro país presenta una atomización de competencias de EIA entre múltiples agencias estatales nacionales, incluyendo a la autoridad ambiental. La estandarización de los lineamientos para los procedimientos de EIA a lo largo de estas diferentes agencias ha sido una de las estrategias desarrolladas en la experiencia comparada.

En Estados Unidos, son las distintas **agencias federales** las que implementan la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA por sus siglas en inglés) mediante sus propios procedimientos y emiten las Evaluaciones Ambientales (EA) y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). Sin embargo, cuentan con un ente que armoniza los criterios: el **Consejo sobre la Calidad Ambiental (CEQ por sus siglas en inglés)**, organismo dentro de la Oficina de la Presidencia, que tiene facultad reglamentaria y de alzada, ya que sus reglamentaciones establecen los requisitos mínimos para los procedimientos de las Agencias Federales. Además, contempla la figura del “memorándum” como forma de compatibilizar las intervenciones de las agencias federales con las de los Estados subnacionales²².

Finalmente, la **Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés)**, una agencia ejecutiva independiente del Gobierno Federal, evalúa y comenta las DIA y algunas EA emitidas por las Agencias Federales, con el objetivo de ayudarlas a mejorar sus análisis y sus decisiones bajo la NEPA.

III. Energía: la evaluación ambiental en Perú y Chile

Teniendo en cuenta la proyección del sector energético en la agenda de desarrollo argentino, es pertinente analizar los casos de Perú y de Chile, ya que en estos países el sector no sólo tiene alto potencial, sino que también ha cumplido un rol fundamental a la hora de promover, adaptar y consolidar los sistemas de evaluación ambiental ante las crecientes demandas sociales y productivas a su alrededor.

En Perú, el **Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)**²³ es el organismo nacional, independiente y técnico, encargado de la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental correspondientes a los principales proyectos de inversión que buscan desarrollarse en el país. Para su constitución, se estableció un proceso de transferencia de competencias desde los organismos sectoriales (los cuales eran los encargados de llevar adelante la evaluación ambiental de los proyectos de su área), hacia el SENACE. Lo interesante es que, dentro de este proceso, las primeras funciones transferidas fueron las de los subsectores Energía y Minería (antes bajo la órbita del Ministerio de Energía y Minas).

En el caso de Chile, el **Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)**²⁴ es el organismo encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)²⁵ y coordinar a los organismos

²² Información disponible en el [sitio web de la NEPA](#).

²³ Creado a partir de la [Ley N° 29.968](#) y sus reglamentaciones, además de conformar parte del marco del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, establecido por la [Ley N° 27.446](#) y sus reglamentaciones.

²⁴ Creado a partir de la [Ley N° 20.417](#), que modifica la Ley N°19.300.

²⁵ Establecido en la [Ley N° 19.300](#) y su [Reglamento](#), que recientemente fue modificado para incluir aspectos como la consideración de los planes sectoriales de cambio climático y la accesibilidad en términos de uso de lenguaje, entre otros..

5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos

estatales involucrados. En este sentido, el SEA estandariza los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas, y procedimientos ambientales que establezcan los organismos estatales competentes.

La relevancia del sector energético en el SEIA es clara: de acuerdo con el [Reporte Estadístico Mensual de febrero de 2024 del SEA](#), el principal rubro económico que ingresó a evaluación correspondió al sector energético, con 193 proyectos en calificación (42% del total general de proyectos en calificación), y un monto de inversión de MMU \$24.466,71 (40% del total general de inversión de los proyectos en calificación) ([SEA, 2024](#)).

Institucionalidad Ambiental para EIA Comparada²⁶

	Sistema de gobierno	Descentralización del organismo	Antecedente institucionalidad ambiental	Tipología de proyectos en su órbita	Responsabilidad de fiscalizarse	Prevé forma de autofinanciarse	Previsión vínculo con estados subnacionales
Brasil (IBAMA)	Federal	Sí	Hasta su creación en 1989, había varias instituciones en el gobierno federal con diferentes puntos de vista, muchas veces contradictorios, para tratar la evaluación de los proyectos (Secretaría Especial de Medio Ambiente, Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, Superintendencia de Pesca, Superintendencia del Caucho).	Dentro de su competencia (ver razón 4), abarca proyectos de los siguientes sectores: 1) Fluviales y Terrestres (incluye proyectos relacionados con Minería, Estudios Sísmicos Terrestres, Agricultura, Transposiciones, Pequeñas Estructuras Terrestres, Centrales Hidroeléctricas, Obras, Estructuras Fluviales y Nuclear Térmica, Eólica y Otras Fuentes Alternativas); 2) Marinos y Costeros (proyectos relacionados con Puertos, Investigación Sísmica Marítima, Estructuras Marítimas, Exploración y Producción de Petróleo y Gas); 3) Lineales Terrestres (proyectos relacionados con Transporte, Ductos y Sistemas de Transmisión de Energía)	Sí	Sí	Sí

Tabla 2

²⁶ En esta tabla se incluyen los casos de Colombia y México ya que en la siguiente sección se mencionan sus formas de autofinanciamiento.

5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos

Tabla 2

	Sistema de gobierno	Descentralización del organismo	Antecedente institucionalidad ambiental	Tipología de proyectos en su órbita	Responsabilidad de fiscalización	Prevé forma de autofinanciarse	Previsión vínculo con estados subnacionales	
	Canadá (IAA)	Federal	No	Hasta su creación en 2019, y desde 1994, existía la Canadian Environmental Assessment Agency, con el objetivo de implementar la Canadian Environmental Assessment Act (1992)	Grandes proyectos designados a nivel federal por regulación, como: Parques Nacionales y Áreas Protegidas; Defensa; Minas y Fábricas de metales; Instalaciones nucleares; Petróleo, gas y otros combustibles fósiles; Líneas de transmisión eléctrica y tuberías; Energía Renovable; Transporte; Residuos Peligrosos; Proyectos hidráulicos. También están sujetos aquellos proyectos designados por el Ministro de Ambiente y Cambio Climático ²⁷ .	Sí	Sí	Sí
	Chile (SEA)	Unitario	Sí	Antes de su creación estaban la Comisión Nacional del Medio Ambiente y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente.	Proyectos pertenecientes a los siguientes sectores: Agropecuario, Energía, Equipamiento, Forestal, Infraestructura (hidráulica, portuaria, y de transporte), Inmobiliarios y Planificación Territorial, Instalaciones Fabriles, Minería, Pesca y Acuicultura, y Saneamiento Ambiental, entre otros.	No	No	Sí
	Colombia (ANLA)	Unitario	Sí	Antes de su creación en 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizaba las funciones en materia de licencias, permisos y trámites ambientales	Sectores de: Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses; Hidrocarburos; Infraestructura; Minería; y Agroquímicos u otros proyectos especiales.	Sí	Sí	Sí ²⁸
	EEUU (Agencias Federales)	Federal	La EPA y el CEQ sí.	Hasta la creación de la EPA y el CEQ en 1970 no había otro organismo que se ocupara específicamente de la política ambiental.	Las Agencias Federales que implementan la NEPA y llevan adelante procedimientos de EIA abarcan sectores como: Agricultura, Defensa, Energía, Seguridad Nacional, Vivienda y Desarrollo Urbano, Agencia del Interior (incluye asuntos con pueblos indígenas, parques nacionales, minería), Transporte, entre otros.	Sí	No ²⁹	Sí

²⁷ De acuerdo con la [enmienda a la Impact Assessment Act](#) de junio del corriente año, el Ministro puede designar proyectos solamente en los casos en que exista la posibilidad de que se produzcan efectos federales adversos no insignificantes. Asimismo, en caso afirmativo, pueden considerarse otros factores para determinar si la designación está justificada como, por ejemplo: existen otros procesos federales o provinciales existentes que podrían abordar los posibles efectos federales adversos; o repercusiones en los derechos de pueblos indígenas.

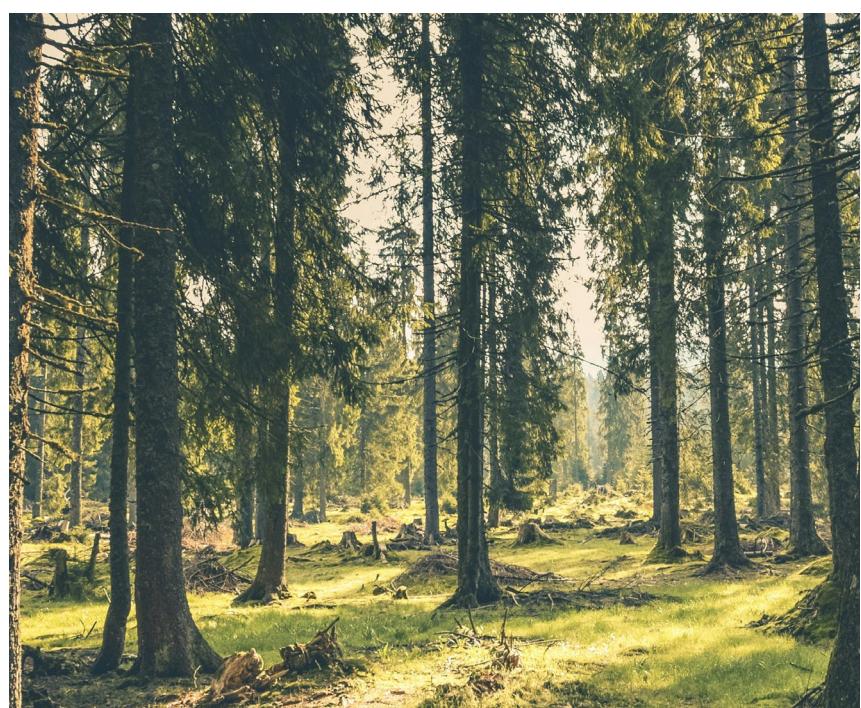
²⁸ Dirime los conflictos de competencia cuando el proyecto se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

²⁹ Depende de cada Agencia Federal qué tipo de costo se recupera.

5. Todos los países con estrategias de desarrollo consideran clave el aspecto ambiental para sus proyectos

	Sistema de gobierno	Descentralización del organismo	Antecedente institucionalidad ambiental	Tipología de proyectos en su órbita	Responsabilidad de fiscalizació	Prevé forma de autofinanciarse	Previsión vínculo con estados subnacionales
México (SEMARNAT y Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental)	Federal	No	Hasta su fundación en el año 2000, existía la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Comprende estos sectores: Petróleo y petroquímica; Química; Pinturas y tintas; Metalúrgica; Automotriz; Celulosa y papel; Cemento y cal; Asbesto; Vidrio; Generación de energía eléctrica; y Tratamiento de residuos peligrosos. También corresponde el trámite de licenciamiento en el caso de: a) establecimientos industriales localizados en una entidad federativa, cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten el equilibrio ecológico de otra u otras entidades federativas, cuando así lo determine la SEMARNAT en coordinación con los Gobiernos Estatales involucrados o así lo solicite a la Federación la entidad afectada; b) establecimientos industriales localizados en el territorio nacional, cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten el equilibrio ecológico de otros países.	Sí	Sí	Sí
Perú (SENACE)	Unitario	Sí	Hasta su creación en el año 2012, las agencias sectoriales llevaban adelante los procedimientos de EIA y en 2015 se produjo la primera transferencia de competencias hacia el SENACE por parte del Ministerio de Energía y Minas.	Sectores de: hidrocarburos, minería, electricidad, infraestructuras de residuos sólidos, transporte, vivienda y construcción, y agricultura.	No	Sí	Sí

Fuente: Fundar, con base en revisión de normativa y portales de los organismos.





Propuesta para la creación de una Agencia Nacional de Servicios Ambientales





Propuesta para la creación de una Agencia Nacional de Servicios Ambientales

Hemos dado cinco razones fundamentales para la creación de una Agencia Nacional de Servicios Ambientales. Ciertamente no son las únicas razones y este no es el primer trabajo que aboga por su creación. En los últimos años se han presentado muchos proyectos en el Congreso Nacional sobre la Evaluación Ambiental, que han plasmado la necesidad de establecer más claramente el rol de la autoridad nacional. Por ejemplo, estableciendo puntualmente los ámbitos de competencia nacional³⁰ y, en algunos casos, proponiendo la creación de una Agencia Federal a cargo de un Presidente designado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y un Directorio provincial (como el [proyecto enviado por el PEN en 2022](#)). Sin embargo, las propuestas legislativas no han ahondado en cómo debería estructurarse esa institucionalidad y cómo se operativizaría sobre qué proyectos. De allí la necesidad de hacer una propuesta clara.

Esta agencia requiere cumplir ciertas condiciones. Entre los elementos que la literatura señala para considerar eficaces a las instituciones de gobernanza ambiental se encuentran: la definición de **una autoridad** con un mandato legal claro y poder suficiente, que tenga **capacidad**, entendida como la financiación adecuada para cumplir su mandato, así como para contar con personal con conocimientos, experiencia y competencias adecuadas. Además, el **apoyo político** externo a la institución, el liderazgo y los compromisos internos, y **la rendición de cuentas y transparencia** son otros elementos clave en términos del relacionamiento con el público. Finalmente, es importante la **coordinación** para alinear las actividades con otras instituciones a distintos niveles y para garantizar que las medidas se refuercen y apoyen mutuamente ([PNUMA, 2023](#)).

En función del panorama desarrollado previamente, los puntos centrales que deberían abordarse en una propuesta de creación son:

- 1) **El ámbito de competencia.** A partir del análisis comparado, surge que el listado de proyectos debería incluir: aquellos que se desarrolle en Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales; en la Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental y Puertos Nacionales; los de carácter interjurisdiccional (que traspasen o se emplacen en más de una jurisdicción); y los que se realicen en el territorio de la República Argentina y el de uno o más países limítrofes.

30 [Expte. Diputados 2057-D-2024](#)



Además, es fundamental incluir la previsión de ciertos proyectos de obras o actividades estratégicas, que deberían estar comprendidos en un listado establecido por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Este listado debería ser elaborado a partir de la propuesta de la máxima autoridad ambiental y luego pasar por un proceso de validación de los ministerios sectoriales, como forma de otorgar legitimidad política de origen a la intervención del organismo técnico. Este listado puede incluir una tipología de proyectos que se desarrollen a nivel provincial pero que, por la envergadura o intereses nacionales comprometidos, justifican la intervención de la autoridad federal.

2) El **recupero de costos** por los servicios para posibilitar el financiamiento. Con divergencias sobre su cálculo, Brasil, Canadá, Colombia, México y Perú (Ver Tabla 2) perciben una tasa por el servicio, lo que permite dotar de sostenibilidad al sistema y racionalizar también los procedimientos de EIA, en tanto que el costo que implica para el proponente es un incentivo para ser eficiente en términos del diseño y la calidad de los estudios en relación a los proyectos que se presentan a evaluación.

3) La **estructura organizacional**. La norma debería establecer procesos de selección de autoridades y staff mediante concursos, con duración en los cargos y con independencia de los mandatos políticos, siguiendo los principios de transparencia e idoneidad. Ello surge de las lecciones aprendidas de otras agencias ambientales de la región pero también de los procedimientos de designación establecidos en agencias creadas a nivel nacional. Como mínimo, las áreas que deberían formar parte de la Agencia deberían incluir las siguientes: a) Evaluación y Certificación Ambiental, b) Participación Ciudadana, c) Registros de Acceso Público³¹, d) Planificación Estratégica y Desarrollo Normativo; e) Administración³², f) Fiscalización y Seguimiento, y g) Coordinación y Fortalecimiento de Capacidades³³.

4) **La fiscalización** es el último punto que debería ser incluido en el diseño de la Agencia. Precisamente, la propuesta de una Agencia de Servicios Ambientales (y no solamente de Evaluación Ambiental) se vincula con la inclusión del servicio de Fiscalización y Seguimiento como parte de las funciones de la agencia. La incorporación del seguimiento de los Planes de Gestión Ambiental (PGA) y el impulso de la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento permite garantizar una continuidad en los criterios en la etapa de ejecución y cierre del proyecto, generando certeza a los proponentes y seguridad jurídica. En el marco de esta función de fiscalización, pueden establecerse mecanismos de delegación a través de convenios con las autoridades ambientales provinciales, de manera de ser eficientes en el despliegue de recursos en el proyecto.

En última instancia, la creación de una agencia debe pensarse en términos de eficiencia ya que potenciaría la estructura del Estado Nacional para dar servicios de calidad a los ciudadanos y a los proponentes de proyectos. Asimismo, al contar con dotación y recursos adecuados a su rol, agilizará los plazos de tramitación y optimizará el uso de los recursos públicos.

La creación de una Agencia de Servicios Ambientales no sólo permite que Argentina jerarquice al instrumento de EIA en la agenda ambiental sino que también construya una institucionalidad con potencial para liderar la adopción de las mejores prácticas internacionales en los procedimientos de evaluación, incluyendo dentro de la evaluación ambiental a la evaluación de impactos acumulativos o la consideración del cambio climático, lo que resulta, en definitiva, una mejora sustancial en términos de política pública ambiental y desarrollo.

³¹ Este área puede incluir los registros de consultoras y certificaciones ambientales.

³² Dentro de este área se incluye la gestión vinculada a: tesorería, carrera y gestión del personal, presupuesto, compras y contrataciones, patrimonio, infraestructura tecnológica y comunicaciones, entre otros.

³³ Incluye, entre sus funciones, brindar capacitación técnica especializada a funcionarios de instituciones ambientales subnacionales, por ejemplo.

Anexos





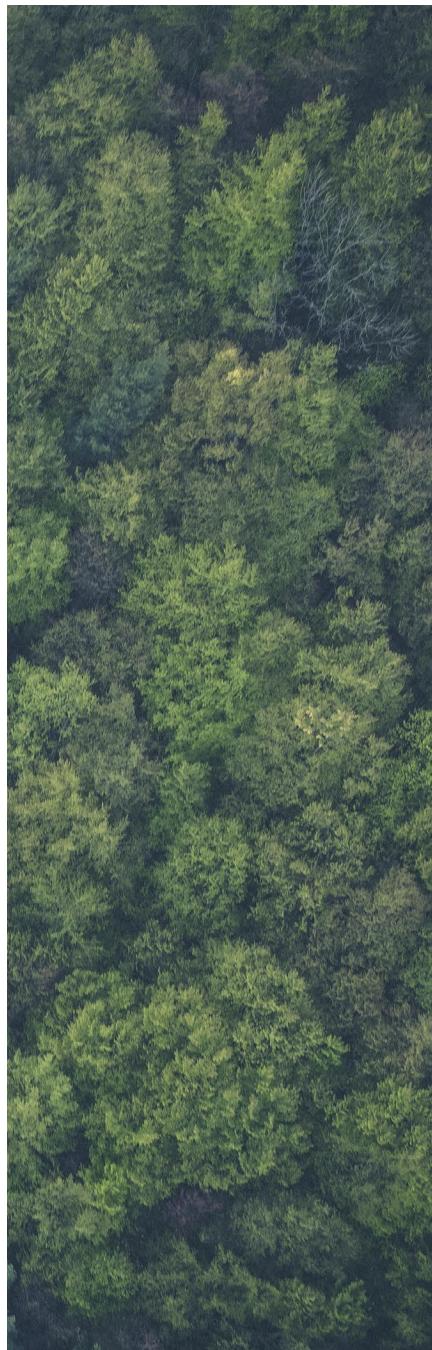
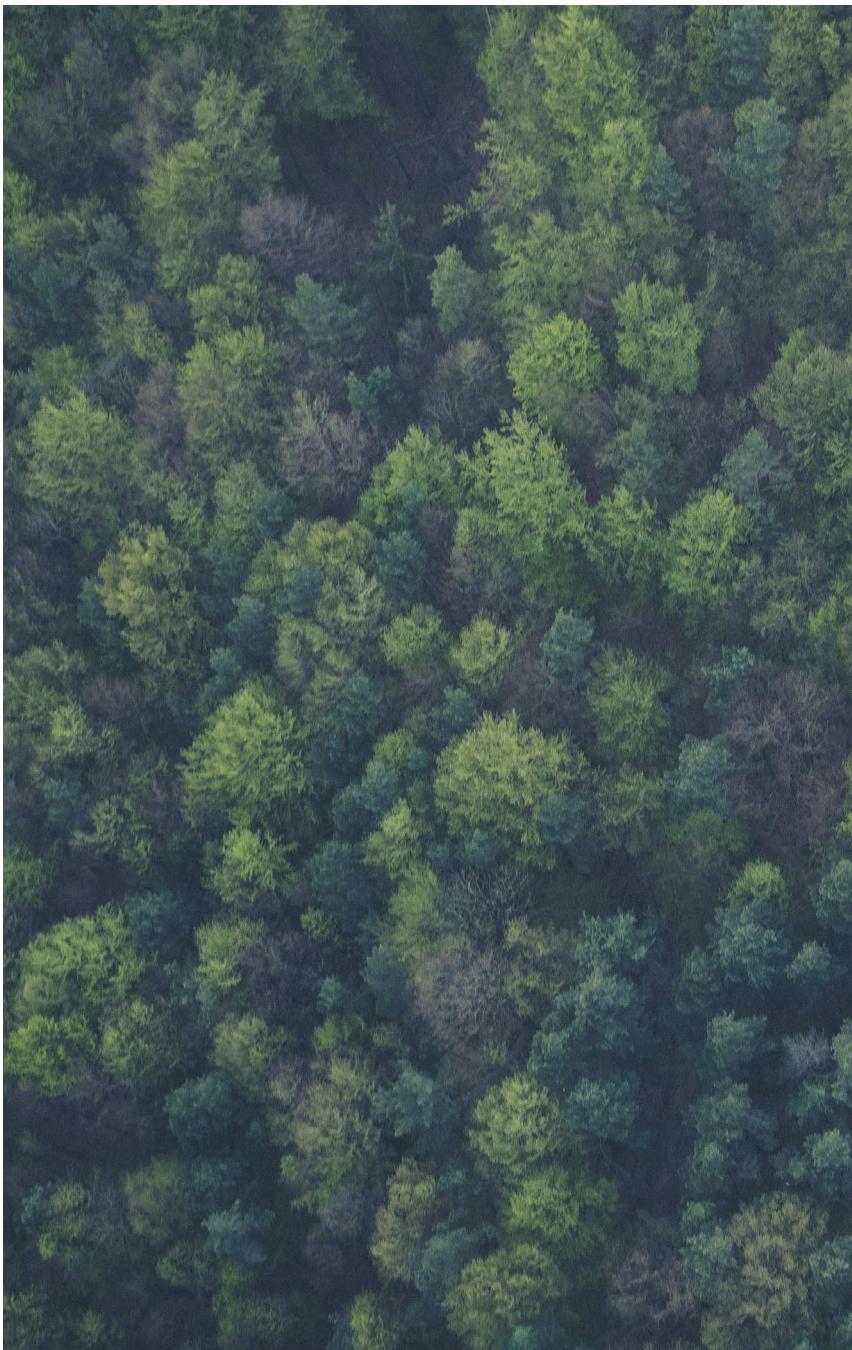
Anexos

Aquí pueden acceder a los tres anexos de este documento:

[Anexo I. Marco legal de la Evaluación de Impacto Ambiental \(EIA\) jurisdiccional](#)

[Anexo II. Competencia en EIA y EAE de la autoridad nacional](#)

[Anexo III. Competencias ambientales vinculadas a EIA en organismos nacionales](#)



Bibliografía



- Arias Mahiques, M.V., Galuccio, M. y Freytes, C. (2022). [Gobernanza socioambiental de la minería de litio: instituciones, acceso a la información y participación pública en Argentina](#). Fundar.
- Azam, M., Hunjra, A.I., Bouri, E., Tan, Y., y Al-Faryan, M.A.S. (2021). [Impact of institutional quality on sustainable development: Evidence from developing countries](#). *Journal of Environmental Management*. Volume 298.
- Banco Mundial (2023). [Corredores Económicos Transformadores del Noroeste Argentino](#). Washington, D.C.: World Bank Group.
- Delfino, E. (18 de octubre de 2023). [YPF y Río Negro hicieron cambiar la ley y bloquearon la participación ciudadana para imponer el oleoducto Vaca Muerta Sur](#). Carbono News.
- Freytes, C.; Obaya, M. y Delbuono, V. (2022). [Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio](#). Fundar.
- Gago, M.E., Gómez Zavaglia, T. y Rivas, F. (2016). [Federalismo Ambiental: los Recursos Naturales y la Distribución de Competencias Legislativas en la Constitución Nacional Argentina](#). Revista Jurídica Universidad de Aquino. Bolivia.
- [Ley N° 25675 de 2002](#). Ley General del Ambiente. 27 de noviembre de 2002. B.O. N° 30036.
- Lo, C., & Leung, S. (2000). [Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: The Limits of a Popular Approach to Environmental Governance](#). *The China Quarterly*, 163: 677-704.
- Medina Hidalgo, D., P. D. Nunn, y H. Beazley. 2021. [Uncovering multilayered vulnerability and resilience in rural villages in the Pacific: a case study of Ono Island, Fiji](#). *Ecology and Society* 26(1):26.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (MAYDS) (2022a). [Diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental 2022](#).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (MAYDS) (2022b). [Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático](#).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (MAYDS) (2023). [Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental - Edición 2023](#).
- Pradier, D. (2019). [Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas](#). Universidad Nacional de San Martín.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) (2019). [Environmental Rule Of Law. First Global Report](#). Nairobi.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) (2023). [Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions](#). Nairobi.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y F. Trebbi. (2002). [Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development](#). Fondo Monetario Internacional.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). (2019). [Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental](#).
- Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA) (2024). [Reporte Estadístico de Proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental \(SEIA\)](#). Mes de febrero de 2024.

Acerca de las autoras

Victoria Arias Mahiques

Coordinadora de Recursos naturales de Fundar

Abogada por la Universidad Nacional del Sur, especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Buenos Aires, diplomada en Cambio Climático por la Universidad de Quilmes – Universidad Nacional de Jujuy y maestranda en Energía por la Universidad de Buenos Aires (CEARE). Fue funcionaria y asesora en áreas de ambiente e innovación municipales y del GCBA y se desempeñó como especialista en planificación de políticas públicas en la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental y Análisis de Riesgo Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Antonia Firpo

Analista de Recursos naturales de Fundar

Antonia Firpo es licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Se desempeñó como asistente de investigación en temas de polarización política y realizó consultorías para el sector privado. Actualmente, sus áreas de interés incluyen la política exterior en materia comercial y ambiental, y el desarrollo sostenible.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Corrección/Edición: Gonzalo Fernández Rozas

Diseño: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maia Persico

Arias Mahiques, María Victoria

Cinco razones para tener una Agencia de Servicios Ambientales : y una propuesta para su creación / María Victoria Arias Mahiques ; Antonia Firpo. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-21-8

1. Ambiente. 2. Derecho Ambiental . 3. Ley General del Ambiente. I. Firpo, Antonia II.
Título
CDD 363.70561

ISBN 978-631-6610-21-8





fundar

www.fund.ar

info@fund.ar