

LA NATURALEZA COMO SERVICIO PUBLICO NO REGULABLE POR EL MODELO NEOLIBERAL DE “ LOS MERCADOS”.

Por Homero M. Bibiloni¹

I. INTRODUCCION

Esta aporte a la publicación no pretende ser o tener el rigor de una nota académica o erudita, sino un disparador de reflexiones y polémicas en cuanto su contenido e implicancias, a partir de las propias experiencias y de una lectura retrospectiva y proyectiva de los tiempos más recientes, en función de un panorama ambiental que la práctica anterior y la posición actual me permiten realizar con el riesgo de la propia opinión.

Ciertamente quienes transitamos por ámbitos científicos, no podemos aislar nuestra tarea de los contextos ni de los momentos históricos: nuestras labores (en cuanto impactos) no son neutras, no son incoloras, no son insípidas, tienen siempre consecuencias, o “impactos no deseados” retomando lenguajes ambientalistas de las EIA.

Por ello este intento de comparación de la naturaleza, en el marco mayor de la vida en el planeta (como un ser vivo en si mismo: GAIA) con un concepto culturalmente conocido y asentado como son los servicios públicos (analizados con la lógica iusadministrativista) permite a la luz de dos tiempos propios de nuestra experiencia más reciente en términos de país : el pasado y un futuro diferente que se pretende forjar, sin perder una perspectiva de globalidad, generar esta propuesta de debate.

II. LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO PUBLICO EN TERMINOS ADMINISTRATIVISTAS

II.1. Una definición simplificada.

En forma conceptual podemos indicar que un servicio publico es aquella situación por la cual el estado a través de sus agentes organizan un sistema por si o por terceros para dar satisfacción a ciertas cuestiones que resultan de interés general, englobadas en la idea de cometidos públicos, dentro de un régimen caracterizado por su exorbitancia a los sistemas conocidos del derecho común.

II.2. Las partes.

Los sujetos que interactúan en esta relación contractual resultan:

¹Abogado. Especialista en derecho Administrativo y Ambiental. (Universidad Nacional de La Plata y Universidad del País Vasco) Docente de Grado y Postgrado en temas de su especialidad. Consultor institucional y Municipal. Responsable del área Ambiental de la Federación Argentina de Municipios. Director de la publicación académica con referato RAP Provincia de Buenos Aires (Actualidad administrativa, tributaria, constitucional y ambiental), Ha ocupado cargos nacionales y provinciales, e igualmente en Unidades Ejecutoras de programas de financiamiento internacional. Docente Capacitador en el Instituto Provincial de la Administración Pública de la Pcia. de Bs.As.(IPAP) Integrante del Instituto Planeta Verde (Argentina) Actualmente ocupa el cargo de Subsecretario de Recursos Naturales, Investigación Normativa y relaciones institucionales de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

- Concedente. : quien posee la atribución jurídica para otorgar la concesión
- Concesionario.: el particular que a través de algún mecanismo de selección es elegido para operar el servicio concedido.
- Usuarios: los que utilizan el servicio que pretende satisfacer sus necesidades
- Terceros.: otros sujetos afectados por la concesión o por el concesionario (proveedores, vecinos, pasajeros de un microomnibus, etc.)

II.3. Perfiles

Siendo sus caracteres :

- Continuidad : esto es que debe prestarse ininterrumpidamente.
- Regularidad: apunta a un nivel de calidad prestacional permanente,
- Generalidad: cualquiera puede acceder al mismo en las condiciones que se establezcan.
- Onerosidad: se da en aquellos casos en que los usuarios deban abonar una tarifa por no estar subsidiado por el estado, en contraprestación al servicio recibido.
- Uniformidad: todos aquellos que lo reciben lo hacen de manera idéntica.

II.4. Sus contenidos técnicos y económicos.

Sobre la base de lo detallado precedentemente, se necesita de la existencia de una infraestructura que permita realizar el servicio, demandando:

- mantenimientos: preventivos, correctivos, operacionales.
- Modificaciones: ampliaciones / modificaciones / extensiones (es decir inversiones permanentes)

Igualmente la ecuación económica-financiera que los soporta, está dada por la relación que define el costo del funcionamiento con el precio que paga el usuario a través de las tarifas (lo que puede devenir en rentabilidad o financiamiento de las pérdidas si fuera subsidiado)

II. EL ESQUEMA DE CONTROL

Asimismo en tanto existen cometidos públicos implicados, es menester la existencia de un mecanismo de control que asegure que las prestaciones exigibles sean cumplidas en beneficio del usuario por una doble razón elemental:

- Por que paga por el servicio.
- Por que el mismo fue diseñado en función de la necesidad del usuario y para su satisfacción directa que reporta además a una satisfacción colectiva indirecta.

III. LOS TIEMPOS HISTORICOS RECIENTES EN RELACION A LA SITUACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

III.1. PASADO.

El modelo de política económica que se alentó desde la globalización suponía apertura de mercados en sentido amplio (bienes y servicios), con especial referencia a la inversión de capitales por la existencia de condiciones favorables (tratados de

inversiones recíprocas, sistemas de arbitrajes, normas laborales permisivos ,etc.)

Este esquema de inversiones suponía el crecimiento sobre la base de la “natural” competitividad del mercado, el cual derramaría riqueza de los más pudientes a los menos pudientes, con una forma de autorregulación que hacía innecesario el rol estatal que era meramente subsidiario, en función de su lógica intrínseca de funcionamiento.

Así entonces todo lo que tenía el estado que podía ser absorbido privadamente fue transferido directa o indirectamente a estos últimos, generando un proceso de privatización de activos o de explotación privada de los servicios públicos, mediatizados en la articulación entre concesionarios y usuarios a través de los organismos reguladores.

III.2. PRESENTE

La distorsión entre lo prometido y lo ejecutado fue de tal magnitud que indudablemente a poco que se modificara el esquema de conducción del estado nacional sobre el diagnóstico de los abusos en detrimento de la inversión prometida, en los estándares de calidad estipulados, etc. se generó como su consecuencia la revisión de algunas concesiones, la renegociación de otras, y la redefinición de nuevas condiciones en aquellas que vencidas debían recomenzarse.

IV. LA LECTURA DE ESTOS CAMBIOS

Centralmente para poder volver a la comparación motivo de este trabajo, digamos que el Estado actualmente en nuestro país retoma la iniciativa, pasando de un estado ausente a un estado presente, y de un estado autista a un estado solidario, preocupado por la consecución de los cometidos públicos que dan soporte - en este segmento - a la técnica contractual de la concesión de los servicios.

V. LA NATURALEZA COMO SERVICIO.

Ahora bien si nos ponemos a observar el funcionamiento de la naturaleza advertimos que:

- **Cumple con intereses generales** (sencillamente aporta los elementos que permiten la vida).
- **Es regular:** funciona los 365 días del año con calidades prestacionales permanentes (**calidad del servicio**) (el agua de deshielos posee siempre igual calidad en los minerales que la integran, amanece según el giro planetario cada día dentro del cálculo preestablecido, etc.)
- **Generalidad:** cualquiera (**usuarios**) puede acceder al disfrute de la misma, existiendo mínimas condiciones para su observación (en algunos casos sólo caminar un poco, o levantar la vista al cielo para ver el planeo en vuelo de un ave)
- **Gratuita:** en todos los casos no existe costo para su uso o disfrute (**tarifa inexistente** dado que ella misma se subsidia) (cualquiera puede beber de un arroyo, disfrutar de un paisaje, tomar una flor o fruto silvestre, alimentarse de ella, gratificarse con el sol, el viento, el mar, un río, el arroyo, etc.).
- **Uniformidad:** (**es igualitaria y pareja con relación a usuarios del “servicio”**) la lluvia es pareja en la zona que precipita, los árboles crecen por igual conforme los ecosistemas (todos aquellos que la disfrutan lo hacen de manera idéntica en un área territorial determinada).

VI.- EL MODELO DEL SERVICIO PUBLICO NATURAL:

VI.1.- CONTRAPRESTACIONES INEXISTENTES O ¿CONDUCTAS HUMANAS NECESARIAS?.

Ya adelantamos que la Naturaleza no exige una tarifa por las prestaciones dadas, en tanto todas ellas son absolutamente gratuitas, y no necesita tampoco de insumos aportables antrópicamente para generar dichas prestaciones, por cuanto los genera por sí misma.

Pero tampoco requiere de los mantenimientos citados para su mejor funcionamiento: el agua cava y busca su propio curso en función de las pendientes, los animales migran sin necesidad de traslado, las semillas encuentran formas ingeniosas de poder germinar a distancias de donde son generadas, los desechos naturales no requieren recolección por cuanto se biodegradan, las especies poseen una autovalencia y conocimientos que no requieren de escuelas para su aprendizaje, los conflictos tienen reglas claras de definición, existen pautas propias para la atención de la salud de los ecosistemas.

Podríamos decir que solo necesita respeto para sus propios ciclos en sus propios tiempos, y conforme sus propios métodos.

En suma, sólo pretende que no se la perturbe, por que ella tiene el conocimiento virtuoso de una situación de armonía permanente (aún con los conflictos o crisis que le son propias: tormentas, escapes volcánicos, etc.).

Prueba más palpable de las alteraciones antrópicas con una escalada de consecuencias sobre el planeta todo lo aportan el problema del ozono, los efectos del cambio climático, las implicancias de la deforestación, la disminución de la biodiversidad, la introducción de exóticas (animales o plantas) en habitats no originales, etc.

Por tanto simplemente si la dejamos hacer, estamos en presencia de un SERVICIO PUBLICO DE EXCELENCIA, SOLIDARIO, Y CENTRALMENTE GRATUITO.

VI.- LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE SU AUTOREGULACION.

No necesita la existencia de marcos y organismos onerosos, corruptos o ineficaces de regulación que establezcan u ordenen los derechos de las partes/seres que interactúan en torno de ella (lo cual incluye no solo al hombre sino a la flora y la fauna, los “hermanos “de los que nos hablan las culturas ancestrales de los primitivos habitantes de la América u otras latitudes).

Poseyendo sus propios equilibrios y sus propios sistemas de castigos que son pura aplicación de sentido común, las causas de ciertas situaciones se transforman en consecuencias esperables (lo que podríamos llamar en derecho efectos o aplicaciones de la teoría de los actos propios).

Veamos un ejemplo muy tangible: si talo los montes pedemontanos y adyacencias la totalidad del agua escurrirá por la ladera sin contención alguna, y arrasará los poblados ubicados en los bajos con enormes masas de lodo y rocas. Es decir que si a la situación “lluvia” le quito el paraguas natural de protección/contención que me da la propia naturaleza el “bosque” los poblados tienen riesgo de ser arrasados.

El caso de Hati o de algunos países africanos (hoy inviables) plantean en toda su dramaticidad el desatino de las acciones humanas, o la simple verificación de la pérdida de masa boscosa en nuestro país (el 70% en 100 años) .

Es decir , que la Naturaleza actuando por sí cumple eficazmente sus objetivos de regulación, y lo hace de manera eficiente (por cuanto sus propias reglas armónicas le permiten conseguir sus objetivos al menor costo: las hembras de muchas razas no

quedan preñadas si han tenido poco alimento previo a la época de la parición , para evitar que no solo muera la cría sino ella misma ya débil, en forma tal de garantizar la supervivencia de la especie).

VII.- LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LA NATURALEZA.

Pese a ser un tema trascendente , poco se habla de esta cuestión, dado que tiene un contenido económico notable, pero paradójicamente, en el planeta quien más naturaleza (todavía) posee resultan los países más pobres.

Quienes más han contaminado levantan sus índices dándonos recetas de protección ambiental, casualmente a quienes no somos los causantes de los desastres actuales. Los organismos multilaterales a su turno apuntan al financiamiento de acciones estructurales de reformas proambientales, y los ricos del presente lo son en la propiedad de objetos culturales del tipo fetiche del “homus economicus”: divisas, activos financieros, mercados de futuros y opciones, etc.

Es decir una gama de cuestiones de las cuales no puede alimentarse ningún ser humano u especie viva del planeta.

Me da acaso un billete ¿calor, bebida y alimento?

A la inversa ¿cuanto valen pequeños seres que generan procesos fitofármacos en las selvas y yungas, cuanto vale el agua, cuanto vale el bosque, cuanto vale???? en suma todo lo que está en la naturaleza.

En cuanto aporta la Amazonia y nuestras selvas y yungas al oxígeno del planeta???

Cuanto puede valer el agua acumulada en nuestra rica pero semidesértica Patagonia?

Cual es valor del paisaje del Glaciar de Calafate, las ballenas criando en Madryn, las aguas cayendo en Iguazú, la cristalinidad del Ibera, la variedad de nuestros lagos del sur, la inmensidad y fuerza del Paraná, los colores, formas y composición de las montañas????

Son estos ELEMENTOS HOY VALORES INTANGIBLES PERO FACTIBLES DE MEDIR COMO SERVICIOS QUE BRINDA LA NATURALEZA.

Y este dato no tiene sólo referencia en cuanto los intereses de las naciones por las riquezas de sus ecosistemas y paisajes sino también en lo interno de nuestro país.

¿Quiénes pueden disfrutar del ambiente?:

- Acaso los pobres, los indigentes o los excluidos ¿?
- O solo aquel porcentil de un 20 % de connacionales más afortunados .

De hecho los excluidos viven cerca de basurales, arroyos contaminados, zonas de alta polución industrial, etc.

En consecuencia, si la naturaleza se brinda para todos por igual, hace a un principio de equidad de quienes más pueden disfrutarla que solidariamente integran una tarifa por ello. Esto es simplemente un principio tributario que hace a la progresividad de las imposiciones de unos en beneficio de los otros.

MERECE ENTONCES UN ANALISIS NO DEMASIADO PROFUNDO SINO DE TIEMPOS EN SALDAR LOS INTERESES QUE DEFINEN LAS DESIGUALDADES PLANETARIAS, DETERMINAR ¿CUALES SON LAS RAZONES QUE AL MOMENTO NO HAN PERMITIDO DIMENSIONAR ECONOMICAMENTE LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y EL PATRIMONIO NACIONAL EN

TERMINOS DE NATURALEZA.?

VIII. LO GLOBAL Y LOCAL COMO UN PROCESO DE IDA Y VUELTA.

El apotegma “pensar global actuar local” en cuanto su aplicación requiere de una adecuada relación entre los macro problemas que envuelven al ambiente y sus particularidades que se determinan en lo local afectando a todos y cada uno de los habitantes, pero lo “global” del mundo no puede desatender el interés nacional, en tanto los planteos globalizantes piensan más en las necesidades a futuro de los centros de poder mundial que en una concreta mejora de las condiciones de vida de quienes comparten territorialmente el ambiente.

En esta perspectiva es que sostenemos que este es un proceso de convergencia que se nutre de un flujo de equilibrio entre las expectativas y realidades de ambas partes de dicha ecuación (PAÍSES POBRES CON PAÍSES RICOS EN PBI) con relación a la riqueza, medidas en TERMINOS DE ACTIVOS AMBIENTALES).

X.- ROL ESTATAL PARA LA PRESERVACION DE LOS VALORES PUBLICOS AMBIENTALES CON POLITICAS CONSECUENTES.

Siendo los recursos naturales activos estratégicos para cualquier país, la idea de algunos perfiles de publicización de sus institutos, como de una activa intervención estatal para resguardarlos, lejos está de un modelo estatista, simplemente se trata de un estado que haga de lo ambiental una política de estado: creíble, progresiva y permanente.

Política esta en la cual se incorpore y articule armoniosamente la nueva institucionalidad ambiental que se nutre del rol que cumple la Nación (asistiendo, articulando, promoviendo y dictando las normas de presupuestos mínimos) la regionalización ambiental a través del COFEMA (Consejo Federal del Ambiente) las realidades provinciales (como depositarias de la titularidad de los recursos por imperio de la CN de 1994) y los Municipios como gestores inmediatos del desarrollo local sostenible.

Por lo cual finalmente volvemos al inicio: la naturaleza supone un valor actual y potencial de tanta entidad para el futuro de todos los argentinos, que no puede dejarse al libre arbitrio de los intereses del mercado: hotelería, inversiones en tierra para comprar acuíferos, negocios agrícolas coyunturales que supongan desmontes, avances inmobiliarios sobre costas dunícolas, invasiones turísticas, avistajes imprudentes, capturas pesqueras sin considerar el límite del recurso, etc.

Se requiere de una acción coordinada del sector público (en la variada gama de áreas que intervienen en lo natural - SAGPYA, APN, Ministerio de Planificación, INTA, SENASA, SALUD y Ambiente) que velando por la preservación y sustentabilidad de los activos naturales de a estos un valor agregado que propenda a la inclusión y empleo, sin disminuir el stock de naturaleza existente, pero articulando con el sector privado como un genuino promotor de riqueza, de empleos y también de tributación, si facilismos prebendarios.

Desde el derecho administrativo con el esquema de la privatización de los servicios públicos y sus entes reguladores, se perdió mucho en beneficio de pocos y con detrimento de muchos.

Afortunadamente existía una “joya real de la abuela” que los predadores de

entonces no alcanzaron a detectar o fracasaron en su intento para incluirlas dentro de las leyes del mercado.

Estamos convencidos que no tropezaremos dos veces con la misma piedra, ya que si lo hacemos nuestro futuro será ciertamente sombrío.

En ello va nuestra identidad nacional dentro de un modelo que evoluciona en términos de universalismo.