

---

# PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SALUD

**Claudia Luján Oviedo**

---

Doctora en Derecho por Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.  
Abogada. Investigadora y docente de las cátedras Derecho de las  
Obligaciones, Economía y Finanzas, y del Seminario de Derecho  
Ambiental correspondiente al ciclo de orientación profundizada, de la  
Facultad de Derecho Universidad Nacional de Mar del Plata, Vicedirectora  
del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del DJMDP.  
Email: claudialujanoviedo@hotmail.com

## Resumen

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. El ambiente debe ser adecuado para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras. El ambiente y la calidad de vida son conceptos estrechamente relacionados, entonces, el objetivo de la actuación de los poderes públicos, en su función garantizadora, es “mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el ambiente”. La finalidad primordial que se asigna al Estado es la promoción del bien común, que en el siglo XXI se traduce como la obligación de alcanzar niveles aceptables de calidad de vida para sus poblaciones. Dicha función estatal responde a una concepción cualitativa del desarrollo que toma en consideración no sólo variables cuantitativas referidas a la producción y al incremento de ésta sino también los costes ambientales y sociales. Ya en la Declaración de Río de las Naciones Unidas 1992 se había afirmado en los Principios N° 1 y 3 que el derecho al desarrollo de los diferentes países no era absoluto, y que se encontraba limitado – entre otros factores - por el respeto al ambiente, abriéndose paso así al principio del desarrollo sostenible, que “se ha convertido en un verdadero principio general del Derecho”.

**Palabras-clave:** Planificación; Territorio; Prevención; Salud.

## TERRITORIAL PLANNING AND HEALTH

### Abstract

*Every citizen has the right of enjoying a healthy, balanced, and capable for human development, environment. The environment must be able to let productive activities satisfy the present needs without compromising future generations. The environment and quality of life are notions strongly related, so the objective of public powers, on their ensure function, is to “improve quality of life and defend and restore the environment”. The primary end that is assigned to the State is to promote the common wealth that in the XXI century was translated as the obligation to get acceptable levels of life quality for their population. That state’s function responds to a qualitative conception of the development that takes in consideration, not only quantitative variables referred to production and increase of this, but also environmental and social costs. On the Declaration of Rio, in The United Nations 1992, was affirmed on Principles N°1 and 3 that the law of development in different countries was not absolute, and it was found limited – between other factors – on the regard for environment; starting with this, the principle of sustainable development that “has become a real general principle of Law”.*

**Keywords:** *Planning; Territory; Prevention; Health.*

## INTRODUCCIÓN

“Es una preocupación poder esclarecer hasta qué punto el mundo que nos rodea ayuda a que se produzcan enfermedades. La comunidad debe comenzar a participar activamente en su protección, y el cambio debe generarse a corto plazo, mediante una educación integral de la comunidad, a través de una correcta información que permita una formación criteriosa y responsable de todos los habitantes de una zona, provincial o país. Solo creando conciencia en forma masiva, se obtendrán resultados verdaderamente positivos, que permitan la formación de Buenos hábitos, actuando como barreras protectoras, que tendrán por fin disminuir la posibilidad de enfermar...” (MANERA, 2015)

### 1 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El territorio es el escenario donde coexisten en permanente interrelación sociedad-naturaleza. Aquella interrelación sociedad-naturaleza conforma un todo integrado en permanente transformación donde deberían estar presentes los principios de unidad y diversidad.

La planificación territorial es la herramienta de gestión indispensable para conservar aquella unidad y diversidad del territorio. Según la OMS, “la planificación es un instrumento maestro de desarrollo urbano. Se emplea para evaluar la situación y definir problemas, establecer metas, formular estrategias, para alcanzar los objetivos...” (OMS, 1991, pp. 29-30). También, es el instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva integrada en el conjunto de actuaciones públicas y privadas con incidencia en el medio (HUTCHINSON, 2007, p. 108/140).

Pese a haber perdido impulso en otros ámbitos de la actuación administrativa, la planificación en el Derecho ambiental sigue vigente – al menos en la mente del legislador. Sin embargo, a los fines de su efectividad, Hutchinson sostiene que no debe olvidarse que, junto a la determinación de los medios jurídicos, “el plan debe prever los medios materiales que su ejecución pueda requerir”, pues “el incumplimiento de tan lógico principio es, sin duda alguna, la causa más frecuente del que puede considerarse como fracaso de la mayor parte de los instrumentos planificadores” (HUTCHINSON, 2007, p. 67/107).

De acuerdo con el modelo propuesto por la Facultad de Ciencias Económicas,-Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba,

toda planificación tiene como objeto, por un lado, orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, rural y la equidad social; y por el otro, fomentar y cimentar una cultura en los ciudadanos, consistente en una visión compartida sobre el futuro de esa población y el territorio (MENDEZ DELGADO; LLORET FEIJOO, 2009, p17).

Nosotros consideramos que la gestión y fortalecimiento de capacidades locales en particular en las municipalidades podría permitir a mediano plazo la adopción de un Modelo de ordenamiento. El modelo territorial es en esencia una imagen deseable del área urbana y rural y de su entorno hacia el futuro. En esta imagen, el municipio ya construido tiene un lugar preponderante; así como las nuevas formas de ocupación del territorio.

Las cuestiones referentes a *Salud Ambiental* deben estar específicamente contempladas en un marco adecuado de planificación que permita un diseño de ordenamiento ambiental del territorio donde junto a los aspectos económicos, sociales y ambientales se prevean políticas públicas (entendiéndose por tal la toma de posición de parte de quien habla en nombre del Estado, frente a una determinada problemática social y el diseño de su resolución), (CILURZO, 2008, pp.75/186) destinadas a garantizar un adecuado sistema de servicio sanitario integral superador del sistema tradicional.

La determinación de decisiones dependerá de los distintos actores sociales, de su actuación conforme a sus intereses, de su influencia para que la problemática sea aceptada como tal, luego discutida y finalmente resuelta; todo ello sobre la base de un esquema determinado, donde el diseñador de la política concreta una posición, fija una postura y actúa en su consecuencia.

Cada política pública expresará un propósito o programa que delineará un conjunto de normas y actividades con un enfoque determinado (según los criterios de los que se parta y los resultados que se esperen).

Es necesaria una política pública que interrelacione el Ordenamiento Territorial con las políticas de Salud Pública. Más específicamente, relacionar los impactos ambientales sobre la salud humana.

El Ordenamiento Territorial tradicional como el Ordenamiento Ambiental son para Petrelli dos instrumentos de política pública en

la Argentina, diferenciables únicamente por la materia que abordan (PETRELLI, 2009, p.16). El primero de ellos “es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio” (art. 4 ap. 1, Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial), que surge de las cláusulas constitucionales que hacen al desarrollo equilibrado interjurisdiccional, principalmente del artículo 75, inciso 19, segundo apartado de la Constitución Nacional.

El segundo es un instrumento de política pública destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales (arts. 9 y 10 LGA), que surge de la letra del artículo 41, segundo apartado, de la Constitución Nacional: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”. Al desagregarse tal potestad estatal en el artículo 8 de la LGA, se establecen los instrumentos de la política pública ambiental y, entre ellos, el ordenamiento ambiental del territorio.

Según las fundaciones FCD y FARN, existe una estrecha relación entre Ordenamiento Ambiental del Territorio y la definición de un modelo de desarrollo para las comunidades. Es de importancia clave definir el horizonte de desarrollo al que una comunidad aspira, para luego dar lugar a un proceso de planificación de usos del territorio y de desarrollo de actividades, tanto productivas como humanas y de conservación. Y la participación y la consulta ciudadana tienen un lugar preponderante en estas decisiones. Los ciudadanos individuales y/o organizados deben ser parte del proceso de decisión acerca del modelo de desarrollo local y del ordenamiento de las actividades que quiere darse una comunidad en un territorio específico, y propender a su promoción, defensa, ejecución y monitoreo en el tiempo (FARN, 2010, p.20).

“El Ordenamiento Ambiental del Territorio se erige así como una herramienta indispensable para el desarrollo sustentable de las comunidades, al incorporar la participación de todos los sectores involucrados y elementos de planificación a mediano y largo plazo” (FARN, 2010, p.38). En este sentido, permite entre otras cosas: a) contar con información territorial actualizada sobre los recursos naturales, población, actividades económicas, etc.; b) orientar la elaboración de los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos de desarrollo, investigación, etc.; c) optimizar la distribución y tipo de inversiones a realizarse en provincias y/o municipios; d) optimizar la distribución de los servicios

sociales, infraestructura vial y de apoyo a la producción; e) promover las ventajas comparativas de las regiones; f) propender a una mejor utilización y distribución de los recursos escasos, como por ejemplo el agua, en ciertas regiones.

No obstante, la enumeración mencionada del Ordenamiento Ambiental Territorial, debe incorporar expresamente la salud ambiental.

En tal sentido en las conclusiones y recomendaciones de OMS, contenidas en salud Ambiental en el desarrollo urbano, se destaca que en los países en desarrollo y desarrollados por igual hay urgente necesidad de reformular los enfoques intersectoriales e integrados del diseño y la planificación de ciudades y pueblos saludables, siendo cuestiones comunes, estructuras del tráfico y del transporte, climas urbanos, desechos urbanos, la vivienda, utilización sostenible de recursos naturales en las ciudades y sus alrededores, el comercio y la industria responsables y el control de todos los demás factores que determinan la salud y el bienestar humanos.

El documento referido, marca la necesidad del fortalecimiento de la ordenación del desarrollo urbano; e insiste en que en dicho proceso no puede dejarse de lado la relación entre el medio ambiente y la salud, la cual debe constituirse en el principal indicador de planificación.

La información necesaria para el diagnóstico debe iniciarse a nivel municipal, lo que contribuirá a una gestión eficiente.

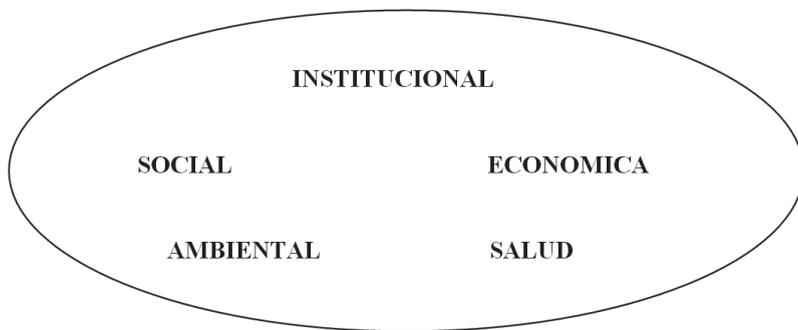
A su vez es imprescindible la cooperación intergubernamental para ofrecer en conjunto el diagnóstico local como base de un nivel más general.

Cuando las comunidades tengan disponible la información, su participación será realmente activa, y constituirán verdaderas consultas necesarias para la formulación de y actualización de leyes, que seguramente mejoren sus condiciones de vida.

El ordenamiento ambiental territorial no es una política nueva en el mundo. Los países europeos y algunos países latinoamericanos como Venezuela, Bolivia y Colombia, cuentan con una experiencia significativa en este campo, cuyo conocimiento se convierte en una herramienta importante para apoyar los procesos incipientes que se desarrollan en Guatemala, Uruguay, Ecuador, Honduras, San Salvador y Costa Rica, entre otros países. Los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación

de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas. Ello guiado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, en 1993. En Latinoamérica la experiencia data de 1989, año en que se intentó construir una visión global del ordenamiento territorial latinoamericano que conciliara el medio ambiente y el desarrollo, posición que fue llevada en 1992 a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – más conocida como Conferencia de Río- y tratada por una Comisión que se conformara a tal efecto con el auspicio del PNUD y el BID. En ésta, representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y Argentina elaboraron un documento final conocido como Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente, documento que sentó las bases para implementar futuras políticas de ordenamiento territorial en estos países (MASSIRIS CABEZA, 2004). En la Argentina, el primer antecedente de una ley sobre uso del territorio se dio Buenos Aires en 1977, orientada a lo urbano (Ley N° 8912 y decretos 10.128/83 y 3398/87), mientras que a nivel provincial sólo existen reglamentaciones parciales que atienden determinados aspectos del ordenamiento territorial. Recién a partir de la crisis del 2001, el Gobierno Nacional demostró un especial interés en revertir la situación de conflictos y desequilibrios territoriales y sociales. Para ello encomendó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la definición y puesta en marcha de una Política de Estado de Desarrollo Territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio nacional como Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un “desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo” del territorio argentino y, a su vez, construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo. Actualmente nuestro país no posee aún una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Hoy muchos municipios están rediseñando sus ordenamientos territoriales para adecuarlos a las normas ambientales vigentes y satisfacer mejor y con más eficiencia las necesidades sociales.

Es la oportunidad de tomar en sus procesos de ordenamiento territorial la dimensión salud y ambiente como un componente equiparado a la dimensión social, económica, y ambiental. Es un esquema esencial en la toma de decisiones, manteniendo el equilibrio entre sus partes.



## **2 PARTICIPACION CIUDADANA Y PLANIFICACION TERRITORIAL**

La participación de la comunidad en los procesos de planificación deben ser promovidos por el Estado, que debe ofrecer a sus habitantes detallada información sobre los componentes mencionados.

Recientemente surge de un extracto de la Cumbre de Río+20, la siguiente afirmación:

Se reconoce el papel de la sociedad civil y la importancia de propiciar la participación activa (...) en procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles (...) La participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible (...) El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad (CUMBRE RIO + 20, 2012, Ptos. 43-44).

Estos procesos otorgan la oportunidad de que las personas influyan en sus vidas y su futuro, y participen en la adopción de decisiones sobre el conocimiento de todas las variables e influencias de su entorno

territorial, para propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población actual y de las generaciones futuras.

Tanto la política ambiental como las políticas de salud deben tener hoy un lugar prioritario en el diseño local; las ordenanzas municipales (por aplicación del principio de congruencia con la ley 25.675 y concordantes) deben cumplir con los mandatos exigibles y aceptar los mecanismos de participación ciudadana y sistemas de información para proteger y garantizar el estado de bienestar completo que representa la salud humana. Los debates actuales relacionados con planes de gestión deberían comenzar por la gestión ambiental municipal cuyo espacio territorial, al ser más reducido que el nacional, permitiría un mayor control y la posibilidad de incluir el factor ambiental para lograr una cobertura de salud integral.

No existen referencias o informes de experiencias que estén referidas a la planificación de los recursos humanos relacionados con este fin. Esto no debiera llamar la atención, considerando que las cuestiones o problemas de los recursos humanos de salud no han encontrado un lugar visible en las estratégicas agendas ni en el discurso de quienes toman las decisiones.

Una nueva propuesta de planificación debería desarrollarse sobre un método viable y factible. Método que requerirá de un tipo específico de informatización organizada. Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas, cotejo entre las fuentes, monitoreo comparativo.), que sean al mismo tiempo alimentadas y usadas por los actores principales del sistema. Estos actores son, la sociedad, Entidades Públicas y Privadas, y el Estado en todos sus niveles.

### **3 LA SALUD EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Sostiene la jurisprudencia que “Se deben instrumentar las herramientas que en una clara actitud de “evitación” sean capaces de lograr que se obtenga el objetivo apuntado en el artículo 41 C.N. “El derecho ambiental debe tener un carácter eminentemente preventivo por motivos funcionales y teleológicos” y “desde el punto de vista del análisis económico del derecho, la preferencia por los instrumentos de actuación “ex ante”, frente a los instrumentos “ex post”, origina dudas serias sobre la utilidad del instituto de la responsabilidad”.

En los Fundamentos del nuevo Código se dice que: “En los derechos de incidencia colectiva, surge con claridad que la prevención es prioritaria y precede a la reparación, sobre todo cuando se trata de bienes

Es función inherente del Estado determinar la política nacional de salud, así como controlar y supervisar su aplicación.

Los debates actuales relacionados con planes de gestión, deberían comenzar por la gestión ambiental municipal, cuyo espacio territorial, al ser más reducido que el nacional, permitiría un mayor control y la posibilidad de incluir el factor ambiental para lograr una cobertura de salud integral.

No existen referencias o informes de experiencias que estén referidas a la planificación de los recursos humanos relacionados con este fin. Esto no debiera llamar la atención, considerando que las cuestiones o problemas de los recursos humanos de salud no han encontrado un lugar visible en las estratégicas agendas ni en el discurso de quienes toman las decisiones.

Una nueva propuesta de planificación debería desarrollarse sobre un método viable y factible. Método que requerirá de un tipo específico de informatización organizada. Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas, cotejo entre las fuentes, monitoreo comparativo.), que sean al mismo tiempo alimentadas y usadas por los actores principales del sistema. Estos actores son, la sociedad, Entidades Públicas y Privadas, y el Estado en todos sus niveles.

#### **4 ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN EN SALUD AMBIENTAL**

El proceso de planificación desempeña un papel elemental en la prevención de daños a la salud a escala territorial. Esta se apoya en enfoques interdisciplinarios, y tiene como objetivo atenuar las desproporciones entre el desarrollo económico y los impactos en la salud.

Para un mejor desempeño de la economía a escala territorial se utiliza la planificación, ésta se apoya en enfoques interdisciplinarios, y tiene como objetivo atenuar las desproporciones socioeconómicas mediante un desarrollo equilibrado de cada uno de los territorios que conforman el país.

La Planificación Territorial incide en aspectos de carácter político, económico, social e ideológico. Desde la primera etapa del proceso de

Planificación Territorial se preparan las condiciones para introducir cada uno de estos componentes y desde el diagnóstico ya se comienza a moldear el futuro desde una perspectiva ideológica.

Las siguientes etapas del proceso de Planificación Territorial deberán ser consideradas como subpartes de un proceso continuo de exploración de un grupo variado de agentes económicos.

La planificación territorial comprende un conjunto de etapas que están relacionadas entre sí y según la amplitud o estrechez de este proceso se podrán encontrar mayores o menores posibilidades de planificación [...] Existen puntos comunes entre los enfoques metodológicos paradigmas de planificación que permiten proponer un proceso integrado por cinco etapas que contienen tanto insumos como productos de la planificación.

La Planificación Territorial incide en aspectos de carácter político, económico, social e ideológico (MÉNDEZ DELGADO; LLORET FEIJÓO, 1977, p. 18).

## 5 PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. ETAPAS

Nuestra propuesta consiste en ampliar el concepto citado, e incluir el aspecto salud.

Las siguientes etapas del proceso de Planificación Territorial (Fig. N°1) deberán ser consideradas como subpartes [...]: Diagnóstico, Estrategia, Objetivos y metas, Control y seguimiento, Políticas.

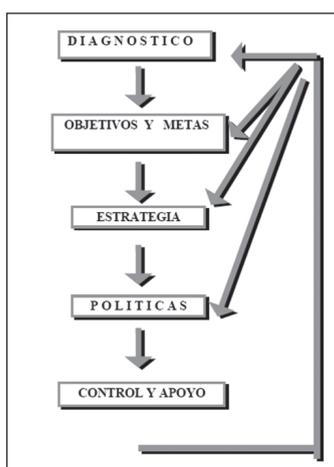


Fig N°1. Fuente: MÉNDEZ DELGADO; LLORET FEIJÓO, 1977.

## **A) Diagnóstico**

Esta etapa se inicia con investigación y estudio de la realidad territorial en base a información. La toma de decisión inicial debe ser del Estado, y el aporte de la información en salud tanto del sector público, como privado, debe ser brindado en el marco de una obligación establecida en la norma -cuyo incumplimiento prevea sanción.

Desde que comienza a gestarse la planificación ya estamos frente a una situación no neutra, ya que el aporte de información permitirá obtener la descripción de la realidad territorial abarcativa de las estadísticas de impacto ambiental en la salud.

Dependerá de la representatividad fiel de la realidad el éxito o fracaso de las posteriores políticas que se desarrollen sobre esa base.

La información obtenida permitirá realizar la proyección de la situación actual identificando problemas y potencialidades, fase clave de esta etapa pues individualiza y dimensiona los obstáculos y las oportunidades que existen en la realidad sujeta a análisis.

Este diagnóstico de la planificación puede ser generalizado o parcializado a una dimensión, Siendo el Derecho a la salud un derecho fundamental justifica un proceso de diagnóstico puntual sobre el impacto del medio en la salud.

A su vez, si lo concentramos a nivel local o municipal, el diagnóstico podría resultar más eficaz ya que permitiría conocerlo con mayor profundidad.

## **b) Objetivos y metas**

En esta etapa que implica haber completado, confrontado e interrelacionado las diferentes fuentes, el proceso está en condiciones de poder plantear los objetivos -que pueden ser diseñados como Objetivos Generales y Específicos.

Es un tramo donde deben encontrarse individualizados todos los posibles actores para poder determinar las potencialidades de ese territorio en cuanto a una organización, que una vez puesta en marcha, pueda sostenerse en el tiempo.

Esto significa que el aporte de información inicial debe ser continuado con una interrelación permanente entre el sector de salud público y privado, manteniendo una base de datos periódicamente actualizada.

Dada las condiciones antes descritas y planteadas para ser alcanzadas en un determinado estaríamos frente a los que los autores llaman Metas.

### **c) Estrategia**

Esta etapa se identifica con la factibilidad de la aplicación de la metodología propuesta, es decir la forma planteada en la que las instituciones de salud, públicas y privadas ingresen sus bases de datos particulares a una base general, que como ya dijimos es mas eficaz plantearlo a nivel municipal.

Es preciso observar el funcionamiento estableciendo límites temporales que permitan redireccionar los métodos de manera de poder garantizar su viabilidad.

Los escenarios locales permiten una observación territorial más directa.

### **d) Políticas**

Del análisis de las etapas anteriores surgen las políticas a seguir, teniendo identificado los problemas y soluciones.

De su observación surgen los proyectos, planes y programas que permitan brindar a cada persona una completa información sobre el territorio donde habita, el impacto que el ambiente tiene sobre su salud, cuales son las políticas e inversiones a futuro que ese Estado como respuesta al diagnóstico efectuado.

Las políticas propuestas dan al ciudadano una cabal información sobre la dirección que los proyectos y planes tienen como fin. Esto permitiría a cada persona poder elegir donde vivir.

Si estas políticas se iniciaran de manera local, cada Municipio podría replicar su experiencia y formar bases de información regional, que en el corto plazo, tendría incidencia a nivel provincial y nacional.

### **e) Control y apoyo**

El control periódico de la ejecución del plan, además de conocer sus desviaciones reales y sus causas así como la adopción de medidas con el propósito de rectificar o erradicar deficiencias, permite además apreciar

como se van cumpliendo los objetivos y metas propuestas, al tiempo que posibilita ajustar las políticas en función de los proyectos y programas de inversión que se están realizando.

El monitoreo periódico de la información aportada desde el nivel local es el alimento necesario para llevar adelante esta etapa.

Los instrumentos de control y evaluación dependerán del tipo de acciones implementadas, de la participación asociada a los procesos de planificación y de los horizontes temporales involucrados ya sean a largo, mediano o corto plazo (MARTINEZ, 2008, p.70).

Por su parte Rivero Ortega expone los principios que a su juicio *pueden y deben regir* los equilibrios entre autoridades territoriales y las diversas instancias de poder en la *Planificación Estratégica*. Dilucida, en primer lugar, cómo debe repartirse el poder entre autoridades federales (nacionales) y territoriales (provincias, municipalidades) en estos procesos, desde la lógica preferente del consenso interterritorial (RIVERO ORTEGA, 2010, p.25). Resalta entonces la importancia de un:

(...) Liderazgo y coordinación a nivel nacional, de una participación de abajo hacia arriba y de arriba hacia debajo de los entes regionales (provincias), con un procedimiento favorecedor de los consensos, y de tener presentes las asimetrías necesarias para corregir los desequilibrios interterritoriales ya que unos territorios tienen que favorecer el crecimiento de otros en el proyecto de país (RIVERO ORTEGA, 2010, p.25).

Seguidamente se expide acerca del lugar natural de cada poder horizontal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) en la planificación estratégica, y de cómo articular las convergencias (y posibles coincidencias) entre derechos subjetivos privados e intereses públicos en estos procesos. (ORTEGA, 2010, p. 25)). Así, el Poder Legislativo tendrá *protagonismo normativo en el diseño de los principios institucionales y de actuación* a los fines de garantizar *las bases constitucionales del federalismo y el desarrollo sostenible*; el Poder Ejecutivo ejercerá un *liderazgo en el desarrollo de los principios marcados por el Legislativo, poder reglamentario y aprobación del Plan Nacional*; y el Poder Judicial adherirá a *los componentes prioritarios de oportunidad de los planes* en pos de garantizar los derechos subjetivos, *partiendo de la prevalencia de los intereses generales en el planeamiento territorial*.

La programación estratégica no sólo debe ser *conocida* por la

sociedad, sino que debe ser realizada con ella, pues -aunque asumida desde el Estado- expresa una orientación del desarrollo futuro de la comunidad. Este planeamiento estratégico, en tanto objetivo y cometido del Estado y de la Sociedad, comprende los acontecimientos prevenibles que encuentran acogimiento y prevención estatal y social.

La naturaleza de las problemáticas territoriales excede el tratamiento fragmentario basado exclusivamente en criterios administrativos y atraviesa todo programa de planificación, en tanto exige políticas de Estado avaladas por la toma de conciencia de la sociedad en su conjunto (PET Bicentenario, 2010). De hecho, el concepto básico de Nación relaciona sociedad, territorio y Estado (GARAY, 2010 faltan datos bibliográficos).

Ahora bien, hasta aquí el tratamiento de los procesos de planificación territorial limitan sus componentes a la dimensión, social, económica, ambiental, sin embargo la salud ambiental debe incluirse como un componente de igual jerarquía a los mencionados. Para OMS debe existir un fortalecimiento de la administración y la tecnología para la salud ambiental. Se tendrá que aumentar la capacidad de las dependencias de salud ambiental a fin de que puedan influir eficazmente en actividades sectoriales y comunales.

Según Rodriguez Carlos, en principios del derecho Ambiental que hacen a la actividad estatal para la protección del medioambiente destaca la frase *pensar global, pensar local*, planteando la necesidad de coordinar las actividades tendientes a la protección del ambiente con la protección preventiva de la salud ante el impacto del medio (RODRIGUEZ, 2012, p.75)

La propuesta está planteada, solo queda establecer la metodología adecuada para poner en marcha un tema que por su sensibilidad no permite dilaciones temporales.

## 6 METODOLOGÍAS

Se proponen las siguientes herramientas metodológicas:

1. *Sistema de guías prácticas o protocolos de manejo* sistemáticamente desarrolladas para asistir a los profesionales de la salud en la toma de decisiones acerca del apropiado curso de tratamiento para

una patología específica, la cual es a su vez, realimenta y evalúa la calidad y eficiencia de la planificación territorial integral propuesta.

2. Sistema de *análisis de resultados mediante la* monitorización o seguimiento de los resultados de la atención, para asegurarse de que los tratamientos empleados son los que conllevan a mejores resultados. Los resultados pueden ser medidos en términos cualitativos y cuantitativos, con parámetros tales como el acceso, calidad y costo. En la medición del acceso se emplean indicadores tales como las barreras o dificultades para obtener los servicios, la conveniencia y la facilidad de la obtención de estos servicios. En relación con la calidad se evalúa la satisfacción del paciente, e indicadores de salud como mortalidad, calidad hospitalaria, evolución de la tasa de infecciones.

3. Sistemas o redes integradas de servicios Otra herramienta viable y de gran utilidad para la integración del proceso salud-territorio son los: las redes de servicios generalmente se subdividen en locales y regionales. Las primeras corresponden generalmente a servicios de salud no especializados o servicios ambulatorios de alta demanda, ofreciendo, datos locales.

En contraste, las segundas trascienden la información local, y absorbe un área geográfica amplia. La conformación de esas redes implica la acreditación de las instituciones, herramienta a través de la cual se definen y evalúan parámetros previos a la contratación, en aspectos como infraestructura, nivel tecnológico y profesional, con el fin de garantizar que existan condiciones de capacidad, suficiencia y calidad para la prestación de servicios de salud específicos, trabajando sobre base de protocolos uniformes para la recolección de datos relacionados con el impacto del ambiente en la salud.

(...) Estos sistemas de información deben estar enfocados al monitoreo de las redes de proveedores, parámetros, protocolos, rutas críticas, y seguimiento de resultados.

La aplicación de un sistema de información requiere de un ajuste permanente, esencial para permitir la definición y redefinición de planes de ordenamiento ambiental territorial que permitan el equilibrio entre los impactos de ese territorio y la salud de la población, teniendo en cuenta que varían permanentemente indicadores como tamaño de la población, cambio climático, desarrollo industrial, etc.

El resultado de obtener una planificación integradora sobre la base de datos basados en la realidad, es la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos una amplia información sobre la ecuación hombre-territorio.

Información que permitirá llevar a cabo planes de Educación ambiental , herramienta que enfatiza en el cuidado de la salud y busca a largo plazo una verdadera prevención en los daños a la salud, cambiando el enfoque de una medicina curativa o manejo de la enfermedad a una medicina basada en la promoción y prevención...” (ACOSTA, RAMIREZ, 2015)

## 7 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La mayoría de los esfuerzos de planificación de recursos humanos en el mundo, y también en nuestra Región, se han centrado básicamente en el médico. Muy pocos procesos han incluido a otros profesionales, y en estos casos fueron principalmente de enfermería. Mucho menos han sido los casos que dirigieron a la fuerza laboral como un todo. La necesidad (y la capacidad) de contar con el número *correcto* de una mezcla de profesiones, con las competencias adecuadas en el lugar y tiempo adecuados, ha sido el interés de quienes intentan planificar desde siempre, aunque no ha sido esa la experiencia internacional.

A mediados de los ochenta surgió, como consecuencia de los problemas de ineffectividad de la planificación de recursos humanos, e influenciada por el pensamiento estratégico aplicado a la salud (bajo la advocación de autores como Testa y Matus), los planteos teóricos de la llamada planificación estratégica y/o situacional.

Esto llevó a que algunos países reorientaran sus gestiones, como el caso de Bolivia, que en años recientes desarrolló e implementó un sistema operativo destinado a generar criterios para asignar personal de salud de manera racional, según criterios de equidad y ajustada a la política de extensión de la cobertura y el desarrollo de servicios en las zonas rurales, y teniendo en cuenta el impacto ambiental, utilizándose para ello fórmulas matemáticas de asignación.

Otro ejemplo de reorganización es Chile, donde se ha utilizado por el Ministerio de Salud la metodología de cálculo de necesidades de personal basada en el análisis de la carga de trabajo, con la finalidad de racionalizar con criterio técnico la asignación y distribución del personal. En este caso, el uso de una metodología de cálculo de necesidades utilizada en planificación se usó más bien con finalidad de gestionar recursos humanos.

En Perú, el Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos

Humanos y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) promovieron un estudio de escenarios sanitarios con la incorporación de la dimensión ambiental coordinado con el desarrollo de recursos humanos, utilizando una metodología sofisticada que ya había sido probada en la construcción de escenarios sociales, económicos, políticos y ambientales, junto a métodos similares a los usados en Colombia en la construcción del modelo de oferta y demanda.

Es notable la experiencia de Brasil en el marco del programa de Salud de la Familia la representa una planificación estratégica, en la medida que combinó la formulación de metas cuantitativas en un determinado período (20.000 equipos de salud de la familia a ser conformados en un lapso de 4 años) con la concertación de actores (municipalidades, estados, universidades) y la utilización amplia e inteligente de incentivos económicos para sumarlos a la iniciativa y comprometerlos en el logro de las metas y en acciones de mejoría del desempeño de los servicios de salud y del personal (Ministerio de Saúde-Brasil. Programa de Saúde da Família).

En una reciente publicación referida al sistema mencionado surgen los resultados de la aplicación de la metodología iniciada hace casi dos décadas, se transcribe lo publicado:

La atención primaria de salud en Brasil está estructurada siguiendo la concepción internacional que tiene como base: acceso, integridad, continuidad y coordinación. Al delimitar claramente sus usuarios, los equipos de salud de la familia han logrado establecer un vínculo con el público en general, por lo que es posible que los profesionales se comprometan y compartan la responsabilidad con los usuarios, familiares y comunidad. El reto es ampliar el alcance de estas actividades, con miras a una atención más efectiva; ya que la salud de la familia se entiende como la principal estrategia para el cambio y está plenamente integrada en el contexto general de la reorganización del sistema de salud.

La Estrategia de Salud Familiar es un proyecto dinámico dentro del SUS, provocado por la evolución histórica y la organización del sistema de salud en Brasil. La velocidad de expansión de la salud de la familia es la evidencia de que los administradores estatales y municipales de salud están de acuerdo con sus principios. Como estrategia estructural dentro de los sistemas de salud, salud de la familia, ha desatado un movimiento importante que tiene como objetivo reordenar el modelo de atención del SUS. Se pretende racionalizar el uso de mayores niveles de atención y ha tenido un impacto positivo en los principales indicadores de salud en las poblaciones atendidas por los equipos de salud familiar.

Estos son los ocho [sic] puntos principales que han cambiado en la APS de Brasil:

1. Definición de un equipo estándar nacional de salud familiar y sus funciones esenciales, integrada a una red de salud.
2. Definición de las responsabilidades de cada nivel del gobierno en la gestión de la APS.
3. Evolución de la financiación y el crecimiento de los créditos presupuestarios consignados para la APS.
4. Desarrollo de sistemas de vigilancia y evaluación.
5. El apoyo de los gestores municipales y usuarios.
6. Los resultados positivos y el crecimiento en importancia política de la APS.
7. La propuesta de la salud familiar comenzó a desarrollarse en Brasil en los años 90 después de casi 3 años de trabajo de los profesionales especializados en salud comunitaria en algunos municipios. El gobierno estaba planeando una forma de poner en acción todos los principios del Sistema de Salud de Brasil escritos en la Constitución Nacional en 1988, la aplicación de esta propuesta debería ser una respuesta a las necesidades de salud del país. La propuesta fue tomando forma como un programa, y los primeros equipos comenzaron a trabajar en doce ciudades en 1994 bajo el nombre de los equipos del Programa de Salud Familiar.
8. Estos equipos en su mayoría tuvieron éxito, y otras ciudades comenzaron a implementar nuevos equipos en los años siguientes, pero el programa presentó problemas para despegar y también personal, debido a la forma burocrática de financiar el programa en los primeros años. El municipio tuvo que formular una propuesta anual al Ministerio para que este designara recursos de acuerdo a las necesidades y cuántos equipos querían implementar o mantener; este organismo analizaba la propuesta antes de que las partes celebraran un acuerdo y los recursos fueran transferidos. Todo este proceso, por lo general, se tomó el tiempo y exigió un gran esfuerzo para todas las partes involucradas, los retrasos eran comunes en la transferencia por este proceso. En este sentido, algunos municipios optaron por no implementar los nuevos equipos o incluso a suspender el programa; pero aún con estos problemas, el país contaba con 2.054 equipos de trabajo en julio de 1998 con una gran aceptación popular y política.

Después de 18 años de aplicación de la Estrategia de Salud Familiar, se han obtenido buenos resultados expresados en los estudios nacionales e internacionales. Por ejemplo, para enfermedades no transmisibles los descensos fueron principalmente en enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, que se han asociado con la implementación exitosa de las políticas de salud que conducen a la disminución

del consumo de tabaco y la ampliación del acceso a la información general primaria de salud en las tendencias. La mortalidad infantil en Brasil a lo largo de las últimas tres décadas muestra una disminución constante de 5,5% por año en 1980 y 1990; llegando a 4,4% por año a partir de 2000, alcanzando el 2008 una tasa de mortalidad del 20% (LERMEN JUNIOR, 2013).

La experiencia referenciada permite visualizar la viabilidad y factibilidad de implementar un sistema de información donde cada habitante pueda conocer los impactos del ambiente en la salud dentro del territorio donde habita. Esta iniciativa permitiría instalar el acceso a una verdadera participación ciudadana.

## **8 IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Por otra parte para incorporar nuevas condiciones y situaciones es necesario cambios de paradigmas educacionales y las nuevas posibilidades tecnológicas que están innovando las prácticas tradicionales. La internacionalización de estos procesos educacionales y laborales, deberán ser enfrentados más temprano que tarde.

Es un proceso que comprende una alta complejidad y dinamismo en el campo de los recursos humanos, e implican una redefinición de las funciones de los Ministerios y Secretarías nacionales, provinciales y municipales de Salud. El desafío se plantea en un marco de reivindicación del rol rector de las instancias de gobierno que se responsabiliza por la garantía de la salud ciudadana y el desempeño de funciones esenciales de la Salud Pública. En esta conflictiva dinámica institucional es imprescindible que dichos organismos sufran una necesaria transformación, buscando ser más efectivos y flexibles, objetivo no siempre alcanzado en la práctica.

Tradicionalmente, la planificación de recursos humanos ha sido entendida como la búsqueda de un balance de la ecuación entre oferta y demanda de personal en los sistemas de salud. Sin embargo el convencional proceso planificador necesita un cambio que implique un momento analítico, seguido por un momento de formulación e implementación de un plan de acción que continúa con la evaluación y el monitoreo de cambios en los entornos educacional y laboral para realizar los ajustes que fueran necesarios.

La reforma del sector Salud, en referencia al aspecto participativo,

implicaría, respecto de las intervenciones estratégicas sobre la fuerza de trabajo, el balance de poder entre personal de salud y usuarios de los servicios, la apertura de espacios institucionales sostenibles para la participación de los actores en las decisiones, y la participación del sector Salud en las decisiones económicas y políticas que lo afectan (BRITO et al., 2002), entre otras ventajas.

Sin embargo, justamente una de las críticas de la experiencia de planificación es su alienación del contexto político y sanitario y su excesiva confianza en las mediciones y proyecciones cuantitativas.

Otro tema crítico es la falta de datos confiables en general y la poca información interrelacionada, que permita un análisis según la magnitud, estructura, composición y tendencias, variables que son diferentes según el territorio.

Pese a estas dificultades, la puesta en marcha comienza con el uso de metodologías que incorporen múltiples modalidades de recolección de información, análisis y planificación.

El nuevo contexto de planificación (como intervención estratégica y muy vinculada a la gestión, descentralizada y con participación de múltiples actores como exigencia ineludible en las modernas experiencias internacionales) requiere de un tipo específico de información que le dé sustento.

La limitación de recursos y el proceso de descentralización de los servicios de salud, exigen que los programas sean más efectivos y eficientes. Para ello, los programas de salud requieren de un sistema de información ágil que les permita identificar áreas y/o poblaciones con mayores necesidades insatisfechas de salud, de manera que les permita focalizar hacia esos grupos prioritarios sus intervenciones (BATISTA MOLINER et al., 2011).

Sin embargo, en esta situación la información sistematizada y amplia es un requisito necesario pero no suficiente para crear una base común de evidencias que les permita a los actores planificar sobre bases coherentes. Si, por ejemplo, las tendencias evidenciadas muestran que la cantidad total de médicos por habitante crece en forma desproporcionada, esto debe ser una indicación para las universidades, los colegios profesionales y los empleadores de que algunas acciones deben ser programadas. Si los datos del sistema de información señalan que la concentración de especialistas o de enfermeras en las capitales o grandes ciudades sigue aumentando en desmedro de las zonas alejadas, los sistemas de servicios se verán obligados

a planificar programas de incentivos a mediano plazo, o a diseñar perfiles de carreras funcionales que reviertan esta tendencia.

Por esta razón, disponer de una plataforma de información cobra mayor importancia, dadas las características de mercado imperfecto de este recurso, que necesita la implementación de un sistema emisor de señales muy poderoso para no oscilar erráticamente -y muchas veces simultáneamente- de la abundancia a la escasez como ha ocurrido frecuentemente.

Esta plataforma debería estar constituida por un set de datos básicos, mantenidos por información de fuentes primarias regulares (registros permanentes, fuentes estadísticas) que sea al mismo tiempo alimentada y usada por los actores principales del sistema.

Textualmente en Conclusiones y recomendaciones de OMS bajo el título Manejo, tecnología e investigación de la información recomienda:

Las actividades relacionadas con la salud ambiental deberán apoyarse en información adecuada obtenida en el seguimiento de la carga patológica de la comunidad...; estos datos deberán relacionarse con las condiciones ambientales. De ser necesario, se elaboraran o fortalecerán sistemas de apoyo a la información para que los programas tengan relación con los problemas y necesidades referentes a la salud...la medición de las diferencias del estado de salud entre las distintas partes del pueblo o la ciudad puede ser una guía útil para la planificación y gestión de los programas ambientales por parte de las administraciones municipales.

Deberá institucionalizarse el intercambio de información entre las dependencias sectoriales que intervienen en el desarrollo urbano a fin de que todos los participantes se mantengan informados acerca de los aspectos sanitarios de las condiciones ambientales y de los proyectos de desarrollo propuestos. A este respecto, la interpretación de los datos de la vigilancia ambiental en lo referente a las consecuencias para la salud es de especial importancia. También deberán realizarse estudios longitudinales conexos del mejoramiento ambiental y de su impacto en la salud.

Deberá estimularse y ampliarse la aplicación de tecnología apropiadas en la salud ambiental y evaluarse su impacto por medio de las técnicas de investigación sobre los servicios de salud; habrá que establecer instalaciones para dicha investigación donde sea necesarios y vincularse las actividades con las de las dependencias conexas de los niveles nacional y de distrito, y las de las autoridades encargadas de formular políticas, los planificadores y las comunidades (OMS, 2012, p.66)

Relacionando la explícita recomendación de OMS con el derecho de libre acceso a la información pública, es la obligación de las

autoridades de proveer a la información y educación ambientales, ya que sin estas herramientas no será posible la participación de la comunidad ni el reconocimiento por parte de ésta de los derechos y garantías que la Constitución le asigna.

En este campo, los medios de comunicación social, que ejercen roles movilizadores de las voluntades, crean en la conciencia de la sociedad un requerimiento de acentuar la participación de todos, a partir de un conocimiento integral, por parte de la ciudadanía, de la acción de gobierno.

La publicidad de los actos de gobierno es para ello, un ingrediente de gran relevancia. Sabsay y Tarak (1997) expresan que, en términos de ejercicio del poder, lo que cuenta es que los gobernados compartan el conocimiento que poseen los gobernantes y que se relaciona con las decisiones que ellos toman. Solamente cuando se motoriza en forma real éste intercambio informativo entre gobernados y gobernantes, podemos hablar seriamente de existencia de adecuadas vinculaciones entre gobernantes y gobernados.

No se debe olvidar que el acceso a esta información es un derecho libre y gratuito que se encuentra en cabeza de cada uno de los habitantes de la Nación. A la vez, este es un requisito ineludible para cumplimentar el deber que el artículo 41 de la Constitución Nacional nos exige a todos de preservar el ambiente, ya que para hacerlo tenemos que saber qué estamos preservando y de qué lo estamos preservando, en este sentido la norma de la Carta Magna establece que las autoridades proveerán (...) a la información y educación ambientales. Si bien de ella no surge con claridad la obligación de la autoridad responsable de brindar la información solicitada (para que en caso de reticencia o denegación en hacerlo se la pueda conminar a cumplir con su deber), existen dentro del bloque de constitucionalidad federal dos instrumentos internacionales que consagran el derecho de libre acceso a la información –aunque sin referirse específicamente a la información medio ambiental–: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13 inc. 1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19 inc. 2). Ambos instrumentos con jerarquía constitucional (Art. 75 inc. 22 C.N.) son pautas de interpretación obligatoria para nuestros poderes públicos, y como consecuencia no podrían nuestras autoridades, sin un fundamento razonable, negarnos el acceso a información cuya característica principal es la de ser pública. (JIMENEZ Y SANTIAGO, 2004).

Pero a su vez recordemos como se comento en oportunidad de analizar el *principio de autonomía* nuestro país cuenta con un *Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*, Ley 25.831, ésta establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (Art. 1. Ley 25.831).

Asimismo “entiende por información ambiental a toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

- a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;
- b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente” (Art. 2. Ley 25.831).

La Ley garantiza para toda persona física o jurídica el acceso libre y gratuito a la información ambiental (salvo aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada) (Art. 3. Ley 25.831) de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada jurisdicción (según los criterios establecidos por las autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente – COFEMA-) (Art. 5. Ley 25.831), y obliga a las autoridades competentes de los organismos públicos y a los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos (públicas, privadas o mixtas) a facilitar la información ambiental requerida (Art. 4. Ley 25.831) dentro de un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la solicitud (Art. 8. Ley 25831).

En el ámbito provincial, la Constitución de la provincia de Buenos Aires consagra específicamente este derecho en su artículo 28, al establecer que “*la provincia garantiza el derecho a solicitar y a recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales*”. Asimismo cuenta con la normativa de la Ley 11.723, en cuyos artículos 16 y 17 se regula el acceso a las evaluaciones de impacto ambiental, y respecto del acceso a la información pública ambiental en general sólo se prevé la instrumentación del Sistema

Provincial de Información Ambiental en los artículos 26 a 28.

Resulta necesario que esta primera etapa de consagración del derecho de acceso a la información pública medio ambiental prosiga con la necesaria regulación y posterior implementación de un sistema institucionalizado de acceso a dicha información, ya que no contamos con una estructura administrativa organizada como la que requiere este derecho.

En definitiva, para asegurar las posibilidades de participación real y responsable de los vecinos, de las organizaciones comunitarias y en general de la comunidad toda en la gestión medio ambiental, el paso siguiente al de la implementación del régimen que consagrara en el año 2004 el derecho de todos a la información pública en materia ambiental, es asegurar su acceso efectivo. Sólo el tránsito por este camino garantizará el real ejercicio de la prerrogativa de preservación del ambiente inserta en el artículo 41 de la Constitución.

## CONCLUSIÓN

Es necesaria la aplicación de una política coherente y una utilización racional de los recursos financieros destinados al campo ambiental y la salud, los instrumentos objeto de estudio constituyen sin duda herramientas eficaces para un nuevo diseño de política sustentable.

El auge y la necesidad de una nueva planificación ambiental territorial debe articularse con mecanismos contables integrados donde se priorice la revalorización de la salud humana, de los recursos naturales y el ambiente sano. Las medidas de prevención y los procesos de planificación ambiental del territorio cumplen un rol de notable trascendencia en el actual desarrollo del derecho ambiental.

## REFERENCIAS

ACOSTA RAMÍREZ, N. Reforma Colombiana de Salud basada en el mercado: una experiencia de “Managed care y managed competition”. *Revista de Centros de Proyecto para el Desarrollo (CENDEX)*. Colombia: CENDEX, 2009. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/cendex/pdf/DT%20004-03.pdf>. Accedido el 18 de marzo de 2015.

ACQUATELLA, L. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* [En Línea] No 31. Enero 2001, Santiago de Chile (Chile): Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de las Naciones Unidas. 2011. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/7515/31-lcl1488p.pdf>>. Accedido el 4 de octubre de 2011.

ALPIZAR, F.; BLACKMAN, A.; PFAFF, A. Payments for Ecosystem Services: Why Precision and Targeting Matter, Resources. *Revista Resources For The Future (RFF)* [En Línea] No. 165. Abril 2007, Washington D.C. (Estados Unidos): Resources For the Future, 2007. Disponible en: <[http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-165\\_PaymentsforEcosystemServices.pdf](http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-165_PaymentsforEcosystemServices.pdf)>. Accedido el 20 de septiembre de 2009.

ANDERSON, K.; ANDERSEN, L. Herramientas de conservación: un menú de instrumentos para el corredor Amboró-Madidi. En *Informe Regional sobre Conservación y Desarrollo Humano en el Corredor Amboró-Madidi*, Serie de Documentos de trabajo sobre Desarrollo [En Línea] No. 06. 2006. La Paz (Bolivia): Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. 2006. Disponible en: <[http://www.inesad.edu.bo/pdf/wp06\\_2006.pdf](http://www.inesad.edu.bo/pdf/wp06_2006.pdf)>. Accedido el 5 de octubre de 2011.

ARGENTINA. Congreso de la República. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <[http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/1constitucion\\_nacion\\_argentina.pdf](http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/legislacion/Argentina/1constitucion_nacion_argentina.pdf)>.

ARGENTINA. Congreso de la República. *Ley General del Ambiente*. N° 25.675/2002. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>>. Accedido el 26 de junio de 2012.

ARGENTINA. Congreso de la República. *Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental*. N° 25.831/2003. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>>. Accedido el 25 de julio de 2012.

ARGENTINA. Provincia de Buenos Aires. Senado y Cámara de

Diputados de la Provincia de Buenos Aires. *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. Disponible en: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm>>

ARGENTINA. Provincia de Buenos Aires. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. *Ley de Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales. N° 11.723/1995*. Disponible en: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11723.html>>. Accedido el 27 de junio de 2012.

BATISTA MOLINER, R.; COUTIN MARIE, G.; FEAL CAÑIZARES, P.; GONZÁLEZ CRUZ, R.; RODRÍGUEZ MILORD, D. (Unidad Nacional de Análisis y Tendencias en Salud, Ministerio de Salud Pública). Determinación de estratos para priorizar intervenciones y evaluación en Salud Pública. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología* [En Línea] Vol. 39, No. 1. Enero 2011. La Habana (Cuba): Ciencias Médicas. Disponible en: <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1561-30032001000100005](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032001000100005)>. Accedido el 4 de octubre de 2011.

BRAUMAN, K. A.; DIALY, G. C.; DUARTE, T. K.; MOONEY, H. A.. The Nature and Value of Ecosystem Services: An Overview Highlighting Hydrologic Services. *Annual Review of Environment Resources* [En Línea] Vol. 32, No. 67-98. Colorado (Estados Unidos): University of Colorado Boulder, 2007. Disponible en: <<http://www.ibl.colorado.edu/Brauman.pdf>>. Accedido el 6 de octubre de 2011.

BRITO, P. E. Q.; PADILLA, M.; RÍGOLI, F. Planificación de recursos humanos y reformas del sector salud. *Revista Cubana de Educación Médica Superior* [En Línea] Vol. 16, No. 4. Noviembre 2002. La Habana (Cuba): Editorial Ciencias Médicas. Disponible en: <[http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16\\_4\\_02/ems09402.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/ems/vol16_4_02/ems09402.htm)>. Accedido el 4 de octubre de 2011.

CAFFERATTA, N. A.. Responsabilidad del Estado por daño ambiental. En MOSSET ITURRASPE, J.; LORENZETTI, R. L. (Dirs.). *Responsabilidad del Estado. Revista de Derecho de Daños* (2010-3) (pp. 303-325). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2010.

CILURZO, M. R.. Las políticas públicas y la responsabilidad del Estado. En CASSAGNE, J. C.; FERNÁNDEZ, T. R.; GORDILLO, A.; GÜIDI,

G.; GUTIÉRREZ POSSE, H. D. T.; HUTCHINSON, T.; MAIRAL, H. A.; NIETO, A.; SÁENZ, J. A.; SABSAY, D. A.. (Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Nacional de Buenos Aires). *Responsabilidad del Estado* (pp. 175-186). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008.

CONFERENCIA DE LAS Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro (Brasil), 3-14 de junio de 1992. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Disponible en: <[http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_riodecl.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml)>. Accedido el 25 de julio de 2012.

CUMBRE RIO + 20. *Documento final*. 2012.

DURHAM UNIVERSITY. *Revista biomédica revisada por pares*. Medwave 2013 Ene/Feb;13(1):e5588 doi: 10.5867/medwave.2013.01.5588. <<http://www.mednet.cl/link.cgi/Medwave/Enfoques/SaludFamiliar/5588>>.

EL SALVADOR. Asamblea General de la República. Código de Salud. *Decreto N° 955/1988*. Disponible en: <[http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento.../decreto\\_legislativo\\_955.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento.../decreto_legislativo_955.pdf)>. Accedido el 9 de octubre de 2011.

EL SALVADOR. Asamblea General de la República. Ley del Fondo Ambiental. *Decreto N° 23/1994*. Disponible en: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-del-fondo-ambiental-de-el-salvador>>. Accedido el 9 de octubre de 2011.

Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2010). La herramienta Ordenamiento Ambiental del Territorio. En Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales (Vol. I) (pp. 29-41). Buenos Aires: Autor. Recuperado el 25 de julio de 2012 de <[http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2012/05/publicacion\\_OAT\\_Volumen1.pdf](http://www.farn.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2012/05/publicacion_OAT_Volumen1.pdf)>.

Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos

Naturales (FARN). (2011). Distintas experiencias de OAT en el territorio nacional. En Fundación Cambio Democrático (FCD) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). *El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional (Vol. II)* (pp. 41-53). Buenos Aires: Autor. Recuperado el 1 de julio de 2012 de <[http://www.planif-territorial.gov.ar/html/presentacion\\_bicentenario/doc/libro1\\_planificacion\\_estrategica\\_territorial.pdf](http://www.planif-territorial.gov.ar/html/presentacion_bicentenario/doc/libro1_planificacion_estrategica_territorial.pdf)>.

GARAY, A. M. (2010, Septiembre 7-8). *La Planificación Territorial como Política de Estado*. Ponencia presentada en Encuentro Nacional “La Planificación Territorial como Política de Estado”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 1 de julio de 2012 de <[http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia\\_arq\\_alfredo\\_garay.pdf](http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia_arq_alfredo_garay.pdf)>.

GUAZU. *Estudio Analítico No. 4-1995*. Buenos Aires (Argentina): Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 1995. pp. 80-81.

GÜIDI, G. Responsabilidad ambiental del Estado. En CASSAGNE, J. C.; FERNÁNDEZ, T. R.; GORDILLO, A.; GÜIDI, G.; GUTIÉRREZ POSSE, H. D. T.; HUTCHINSON, T.; MAIRAL, H. A.; NIETO, A.; SÁENZ, J. A.; SABSAY, D. A.. (Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Nacional de Buenos Aires). *Responsabilidad del Estado* (pp. 551-566). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008.

HERRERA, A. (Coord.). *Ambiente Sustentable. Jornadas Interdisciplinarias CADJM*. Ponencia presentada en Jornadas Interdisciplinarias del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mercedes (CADJM). Mercedes (Buenos Aires): Orientación Gráfica, 2009 (agosto 3-5).

HUTCHINSON, T. Material Derecho Administrativo. La protección jurídica del ambiente. En BUERES, A.; DONNA, E.; GOZAINI, O.; HUTCHINSON, T.; SABSAY, D. *Derecho Ambiental* (Ap. I, Cap. III, pp. 67-107). La Plata: Fundación Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), 2007.

HUTCHINSON, T. Material Derecho Administrativo. Las técnicas jurídicas para la protección del ambiente. En BUERES, A.; DONNA, E.; GOZAINI, O.; HUTCHINSON, T.; SABSAY, D. *Derecho Ambiental* (Ap.

I, Cap IV, pp. 108-140). La Plata: Fundación Ciencias Jurídicas y Sociales (CIJUSO), 2007.

JÄGER, M. D.; GARCÍA, J. J. *Incentivos económicos para la conservación de la diversidad biológica*, en Programas y Proyectos de FUCEMA [En Línea]. Buenos Aires (Argentina): Fundación para la Conservación de las Especies y Medio Ambiente (FUCEMA), 2001. Disponible en: <[http://www.fucema.org.ar/pdf/pyp\\_incentivos\\_economicos.pdf](http://www.fucema.org.ar/pdf/pyp_incentivos_economicos.pdf)>. Accedido el 24 de octubre de 2011.

JIMENEZ , E.P Y SANTIAGO, J. M. (2004). *El acceso a la información pública*. (En el marco del desarrollo sustentable). Recuperado el 25 de julio de <<http://www.profesorjimenez.com.ar/5art.pdf>>.

LERMEN JUNIOR, Nulvio; NORMAN, Armando Henrique. *Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*.

MANERA, Fernando. *Una Amenaza Invisible*. Los riesgos de enfermar por la exposición a sustancias químicas presentes en el ambiente, alimentos y hasta medicamentos. (p.286-318). Rosario. Santa fe. 535 X5000 ACK Córdoba. Argentina. Ed. Ediciones del Boulevard. Compañía de Libros S.R.L, 2015.

MARTÍN, M. C.; VERNETTI, A. M.; OVIEDO, C. L. Nuevos paradigmas en la enseñanza del Derecho: renovación y adaptabilidad a los cambios. En SLAVIN, L. P. (Dir.). *Avances de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales*. XI Jornadas de Investigadores y Becarios (pp. 375-381). Mar del Plata: Suárez, 2008.

MARTÍNEZ, R. (Ed.). *Guía conceptual y metodológica para el diseño de esquemas de pagos por servicios ambientales en Latinoamérica y el Caribe*. Documento Borrador (p. 70.). Washington D. C. (Estados Unidos): Departamento de Desarrollo Sostenible-Organización de Estados Americanos (OEA), 2008. Disponible en: <[http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia\\_Conceptual\\_y\\_Metodologica\\_PSA\\_Draft\\_2.pdf](http://www.oas.org/dsd/Spanish/PSA/Guia_Conceptual_y_Metodologica_PSA_Draft_2.pdf)>. Accedido el 4 de octubre de 2011.

MASSISRIS CABEZA, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. VI, nº 125, 2002, Octubre 1. Recuperado el 22 de junio de 2012 de <<http://>

[www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm)>.

MASSIRIS CABEZA, A. *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*. Biblioteca Virtual del Banco de la República. 2004, Diciembre 6. Recuperado el 1 de diciembre de 2011 de <<http://www.banrepultural.org/blaavirtual/geografia/orden/1.htm>>.

MÉNDEZ DELGADO, E. J.; LLORET FEIJÓO, M. C. *Elementos para la planificación territorial en Cuba*. Edición electrónica gratuita. 1977. Disponible en: <[www.eumed.net/libros/2009a/507/](http://www.eumed.net/libros/2009a/507/)>. Accedido el 18 de Marzo de 2015.

MÜLLER, E. C. *Los principios preventivo y precautorio en el Derecho Ambiental* en Mosset Iturraspe, J. y Lorenzetti, R. L. (Dirs.) Daño ambiental. Revista de Derecho de Daños (2008-3) (pp. 111-136). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008.

OMS. *Serie de informes técnicos, 807, Salud Ambiental en el desarrollo urbano*. Informe de un comité de expertos de la OMS, Ginebra, 1991, pg.29 y30.

OMS. *Salud Ambiental en el desarrollo Urbano, Informe Comité de expertos de la OMS, 807*, pag.66. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2012.

PELLE, W. D. Aspectos bioéticos y biotecnológicos. En MARTÍN, M. C.; PELLE, W. D.; VERNETTI, A. M. (Comps.). (Grupo de Investigación “El hombre, la mujer y su entorno”. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Mar del Plata). *Enfoques ambientales* (Cap. 1, pp. 49-93). Mar del Plata: Suárez, 2006.

PETRELLI, H. *Planes de las ciudades*. Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. Un análisis crítico de la legislación argentina (II). Café de las Ciudades. Revista digital. Año 8, n° 83, 2009, Septiembre. Recuperado el 1 de julio de 2012 de <[http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_83.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_83.htm)>.

RIVERO ORTEGA, R. (2010, Septiembre 7-8). Algunas propuestas proactivas para situar el marco jurídico de la planificación estratégica territorial a la altura de las exigencias del siglo XXI: el papel de las

corporaciones, los tribunales y los derechos de los particulares. En *Planificación Estratégica del Territorio, Inversión Pública y Bienestar* (Cap. III, pp. 25-30). Ponencia presentada en Encuentro Nacional “La Planificación Territorial como Política de Estado”. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 1 de julio de 2012 de <[http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia\\_ricardo\\_rivero\\_ortega2.pdf](http://www.planif-territorial.gov.ar/html/ponencias/doc/ponencia_ricardo_rivero_ortega2.pdf)>.

RODRIGUEZ, C. A. *El derecho humano al ambiente sano*. Los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2012.

ROSATTI, H. La responsabilidad del Estado por la falta de previsión, prevención o precaución. Perspectiva de Derecho Público. En MOSSET ITURRASPE, J.; LORENZETTI, R. L. (Dir.). *Prevención del Daño. Revista de Derecho de Daños* (2008-2) (pp. 99-127). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2008.

SEGUÍ, Adela. Prevención de los daños y tutela inhibitoria en materia ambiental. En LORENZETTI, R. L. (Dir.). (Instituto El Derecho por un Planeta Verde). *Derecho Ambiental y Daño* (pp. 93-161). Avellaneda: L. L., 2009.

TARAK, P. *Bases para la armonización de exigencias ambientales en el Mercosur. Grupo Y'*

VALLS, M. Derecho Ambiental. En PERALES C. M. *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente* (p. 267). Madrid (España): Civitas, 1992-1993.

VERNETTI, A. M. Camino al desarrollo sustentable. En MARTÍN, M. C.; PELLE, W. D.; VERNETTI, A. M. (Comps.). (Grupo de Investigación “El hombre, la mujer y su entorno”. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Mar del Plata). *Enfoques ambientales* (pp. 9-47). Mar del Plata: Suárez, 2006.

VERNETTI, A. M. Medio Ambiente: Los Fondos Ambientales como mecanismo financiero de recomposición. *Revista Doctrina Judicial* (2001-3). (pp. 281-284). Buenos Aires: L. L., 2001.

VERNETTI, A. M.; OVIEDO, C. L. Fondos Ambientales en el Mercosur: Camino Hacia la Armonización Sustentable. En *XIII Jornadas de*

---

*Investigadores y Becarios en Ciencias Jurídicas y Sociales* (p. 541). Mar del Plata (Argentina): Suárez, 2009.

VILLEGAS, H. B. Ciencia de las finanzas y actividad financiera. Introducción. En VILLEGAS, H. B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (8ª ed. actualizada y ampliada, pp. 1-38). Buenos Aires: Astrea, 2002.

WUNDER, S. *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales* (p. 32). Ocasional Paper No. 42(s). Jakarta (Indonesia): Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR), 2006. Disponible en: <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/6980.pdf>>. Accedido el 4 de octubre de 2011.

WUNDER, S.; DUNG, B.; IBARRA, E. *Payment is good, control is better: Why payments for forest environmental services in Vietnam have so far remained incipient* (p. 61). Bogor Barat (Indonesia): Center for International Forestry Research (CIFOR), 2005. Disponible en: <<http://www.cifor.org/pes/.../pdf.../BWunder0601.pdf>>. Accedido el 6 de octubre de 2011.

Artigo recebido em: 01/12/2015.

Artigo aceito em: 01/12/2015.