

# Hacia una política ambiental agropecuaria

Un análisis de las normativas, las instituciones y las políticas públicas en territorio bonaerense

*Fernanda Hernández Toso*



# Hacia una política ambiental agropecuaria

Un análisis de las normativas, las instituciones y las  
políticas públicas en territorio bonaerense

*Fernanda Hernández Toso*



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**

*Ediciones INTA*

*Centro Regional Mendoza-San Juan*

*2021*



577.4 H43 Hernández Toso, Fernanda  
Hacia una política ambiental agropecuaria : un análisis de las normativas,  
las instituciones y las políticas públicas en territorio bonaerense / Fernanda  
Hernández Toso. – Buenos Aires : Ediciones INTA, Centro Regional  
Mendoza-San Juan, 2021.  
164 p. : il. (en PDF)

ISBN 978-987-8333-85-4 (digital)

i.título

AGRICULTURA – MEDIO AMBIENTE – POLITICAS PUBLICAS – BUENOS AIRES, ARGENTINA

DD-INTA

*Este documento es el resultado del financiamiento otorgado por el Estado nacional, por lo tanto queda sujeto al cumplimiento de la Ley Nacional N.º 26.899 de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto.*

*Se enmarca en el Proyecto Estructural “Alternativas socio-agroambientales: prospectiva, observatorios y ordenamiento territorial para la sustentabilidad agroalimentaria”.*

Comité Científico Evaluador: Dra. Natalia López Castro, Dr. Javier Ortega y Dr. Roberto Cittadini

Ilustraciones de tapa y portadillas: Claudio Pringles

Diseño y maquetación: Cristina Pizarro

Corrección: Gabriel Espejo

*Este libro  
cuenta con licencia*



## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Parte I. Marco teórico y contexto</b> .....	<b>14</b>
<b>Capítulo 1. Un marco de análisis sobre las políticas públicas</b> .....	<b>15</b>
Las políticas públicas, las instituciones y las normativas.....	16
Las políticas públicas en los contextos latinoamericano y argentino .....	19
Las políticas públicas y el proceso de agriculturización en Argentina.....	23
<b>Capítulo 2. El paradigma del desarrollo sostenible: un enfoque multidimensional</b> .....	<b>26</b>
Antecedentes .....	27
Las conceptualizaciones del desarrollo sostenible .....	29
La multidimensionalidad del desarrollo sostenible.....	30
La dimensión social o humana .....	31
La dimensión económica .....	33
La dimensión ambiental.....	33
Algunas experiencias internacionales de integración del paradigma del desarrollo sostenible .....	35
Estados Unidos y las llamadas <i>farm bills</i> .....	35
La Unión Europea y la Política Agraria Común (PAC) .....	36
La política de uso sostenible de suelos de Uruguay .....	37
<b>Capítulo 3. Agriculturización y problemas ambientales en el sector agropecuario bonaerense</b> .....	<b>39</b>
La provincia de Buenos Aires y la actividad agrícola-ganadera.....	40
La transformación del modelo productivo y el impacto sobre el ambiente .....	42
Los problemas ambientales del nuevo modelo de sojización .....	47
La intensificación agrícola .....	48
La concentración ganadera .....	50
El cuestionamiento social del modelo extractivista.....	51
<b>Parte II. Análisis político-normativo multinivel</b> .....	<b>56</b>
<b>Capítulo 4. La Nación, el marco normativo y las capacidades institucionales para el abordaje de los problemas productivos ambientales</b> .....	<b>58</b>
El marco legal nacional .....	59
Compromisos de cooperación internacional suscriptos por Argentina .....	59
La Reforma Constitucional de 1994.....	60
La norma ambiental nacional: Ley General de Ambiente.....	63
Las capacidades institucionales para el abordaje de la política ambiental agropecuaria.....	66
La formación de la institucionalidad ambiental nacional.....	66
La formación de la institucionalidad agropecuaria nacional .....	68
La visión de los funcionarios .....	71
Proyectos inconclusos de políticas públicas en el período 2002-2016 .....	75

<b>Capítulo 5. Normatividad, institucionalidad y la política ambiental agropecuaria bonaerense.....</b>	<b>83</b>
El marco legal provincial .....	84
La Constitución provincial.....	86
Las normas provinciales o de aplicación provincial.....	86
Normas generales .....	87
Normativa sobre suelo.....	88
Normativa ganadera .....	90
Legislación sobre agroquímicos: las Buenas Prácticas Agrícolas .....	91
Las capacidades institucionales de la PBA para el abordaje de la política ambiental agropecuaria.....	93
La formación de la institucionalidad ambiental provincial.....	93
La formación de la institucionalidad agropecuaria provincial.....	94
La visión de los funcionarios entrevistados.....	94
Una política pública aislada .....	99
<b>Capítulo 6. Las políticas subprovinciales bonaerenses: casos seleccionados del noroeste de la provincia .....</b>	<b>102</b>
Facultades legales de los municipios bonaerenses en materia ambiental agropecuaria.....	103
Análisis comparativo de ordenanzas municipales de los partidos del noroeste de la provincia de Buenos Aires .....	105
Las ordenanzas municipales sobre agroquímicos .....	106
Las ordenanzas municipales sobre <i>feedlots</i> .....	110
La política municipal de suelos del partido de Daireaux .....	113
<b>Conclusiones .....</b>	<b>117</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>123</b>
<b>Apéndice metodológico .....</b>	<b>129</b>
Anexo I. Entrevistas semiestructuradas a informantes claves.....	130
Anexo II. Observaciones participantes .....	133
<b>Apéndice legislativo .....</b>	<b>135</b>
Anexo I. Recopilación de leyes ambientales nacionales del período 1984-2015.....	136
Anexo II. Ley Nacional N.º 25.675: Política Ambiental Nacional.....	139
Anexo III. Ley Provincial N.º 11.723: Protección del Ambiente y Recursos Naturales.....	150
Anexo IV. Ley Provincial N.º 10.699: Protección de la Salud Humana, Recursos Naturales y la Producción Agrícola Mediante el Uso Racional de Productos Químico o Biológicos.....	164



*“Esas lucecitas de la noche, ¿nos están espiando? Las estrellas tiemblan de estupor y de miedo. Ellas no consiguen entender cómo sigue dando vueltas, todavía vivo, este mundo nuestro, tan fervorosamente dedicado a su propia aniquilación”*

*Eduardo Galeano*

El contenido presentado en estas páginas ha sido readaptado de la Tesis de Maestría en Desarrollo Humano que lleva el mismo título de esta obra, la cual fue presentada el 15 de noviembre de 2019 ante la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). A cargo de la dirección del trabajo estuvo la Dra. María Mercedes Patrouilleau. La tesis fue defendida ante esa casa de altos estudios el 2 de junio de 2020, frente a un jurado compuesto por los Dres. Javier Ortega, Roberto Cittadini y Natalia López Castro, quienes recomendaron la amplia difusión de los resultados y la publicación de la investigación.

Esta obra pone de relieve la problemática que en nuestros días causa la actividad humana, la cual ha alcanzado una magnitud y una envergadura que ponen en riesgo la habitabilidad del planeta con impactos que afectan el presente y el futuro de la vida, y la peculiaridad de que ni la intensidad en el uso de los recursos naturales ni los efectos que generan los cambios en los ecosistemas se distribuyen de manera uniforme.

América Latina –y Argentina no queda exenta– ha basado su modelo de desarrollo en un estilo de ventajas comparativas estáticas que derivan de la abundancia y la explotación de los recursos naturales existentes. En las últimas décadas se advierte que la expansión de la frontera agropecuaria<sup>1</sup>, el avance de la agricultura<sup>2</sup> sobre la ganadería y la intensificación de la producción provocaron una importante transformación de la actividad agroganadera al generar cambios profundos en las formas de acceso y uso de los recursos naturales, en un proceso que ha determinado la exclusión de los actores más vulnerables y genera numerosos conflictos de carácter económico, social y ambiental (Elverdin, Ledesma, Zain El Din y Cittadini, 2014).

Esto implica alteraciones en el uso del suelo que contribuyen a la degradación del ambiente y acentúan los impactos negativos del cambio climático relacionados con la deforestación y la degradación de tierras atribuidas primordialmente a la agricultura extensiva e intensiva y a su expansión, que en algunas regiones se asocia a los aumentos de precipitaciones (Taboada en Casas y Albarracín, 2015).

Sánchez y Guiza (1989) sostienen que la problemática ambiental es una consecuencia de la modalidad de desarrollo elegida. El impacto que ocasiona esta no solo amenaza la salud y la calidad de vida de la población actual, sino que además pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo como consecuencia de la destrucción de su propia base de sustentación.

En la Argentina, específicamente en la provincia de Buenos Aires (PBA), que forma parte de la llamada Región Pampeana, la zona agraria se caracteriza por ser agrícola-ganadera. Desde mediados de la década de los setenta, sus suelos comenzaron a sufrir una extraordinaria presión por la transformación de la actividad agrícola generada por la adopción de tecnología moderna, la concentración económica, el aumento de la escala de producción, las nuevas formas organizativas y la fuerte orientación y dependencia del mercado exportador. La agricultura se intensificó con la expansión de la frontera agrícola hacia zonas que antes eran ganaderas. Autores como Viglizzo (2001), Oesterheld (2008), Solbrig y Viglizzo (1999), De la Fuente y Suárez

---

<sup>1</sup> La frontera agrícola o agropecuaria es la zona o franja que separa tierras transformadas para cultivos de aquellas que no lo han sido u ocupadas para esas actividades.

<sup>2</sup> Andrade (2017:37) define la agricultura como “la transformación de un ecosistema natural para maximizar el servicio de provisión de alimentos mediante la aplicación de energía externa y tecnología en detrimento de otros servicios ecosistémicos”.

(2008), Satorre (2005), Pengue (2009), Aizen, Garibaldi y Dondo (2009), Bernardos y Zaccagnini (2011), y Casas (2015) han realizado estudios científicos que en líneas generales revelan que la agricultura intensiva se sustenta en la aplicación de tecnología de insumos, que incluyen fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas, semillas mejoradas y maquinaria agrícola. Y que todos estos han conducido a una disminución de la biodiversidad y a la pérdida de las propiedades naturales del suelo, además de, según Andrade (2017), emisiones de gases de efecto invernadero y excesos hídricos. Como resultado de esa expansión, Oesterheld (2008), Herrero y Gil (2008) y Pengue (2009) afirman que se han producido un corrimiento y una intensificación de la actividad ganadera hacia zonas marginales y ambientes confinados conocidos como *feedlots* o “engorde a corral”.

Esta transformación de la actividad agrícola-ganadera impacta seriamente no solo sobre el suelo, sino también en otros recursos naturales como el aire y el agua.

Además de las consecuencias sobre el ambiente que el modelo productivo ocasiona, se presentan otros perjuicios de carácter social que han llevado a un serio cuestionamiento de su aplicación. Principalmente se critica la perspectiva que privilegia su componente económico, el cual obvia el desarrollo equitativo de los territorios (Andrade, 2017), la salud de la población y los derechos de las generaciones venideras.

A partir de la exposición de esta problemática surgieron interrogantes que motivaron la investigación: ¿cómo impacta el modelo de desarrollo productivo agropecuario en el ambiente de la PBA?, ¿cuáles son los problemas que ocasiona?, ¿cómo son abordados desde el Estado a través de las políticas públicas? O –mejor dicho– el Estado nacional y el provincial ¿abordan las problemáticas que el modelo de producción agrícola-ganadera genera sobre el ambiente? De ser así, ¿podríamos identificar la política ambiental agropecuaria bonaerense, adentrarnos en su institucionalidad y en su normatividad? Esta política ¿está alineada con los objetivos del desarrollo sostenible (DS)?

Para intentar responder esas incógnitas se toma como hito para el marco normativo el año 1994, por tratarse del período durante el cual fue reformada nuestra Constitución nacional con la introducción de la llamada “cláusula ambiental” y la incorporación de paradigma del DS. Simultáneamente, a través de ese cambio se declara expresamente que los recursos naturales son del dominio de las provincias.

Por otra parte, el lapso abordado para el análisis de las políticas públicas desarrolladas para afrontar los problemas ambientales que son consecuencia del proceso de agriculturización es definido entre los años 2002 y 2016. Así, el análisis de las normativas y las instituciones abarca un período más amplio, ya que estas se fueron forjando y luego continuaron enmarcando y conduciendo el accionar de las propias políticas.

En este contexto, la PBA es abordada como un espacio geográfico a pesar de que los problemas ambientales del sector agropecuario son similares en toda la Pampa Húmeda. Se acota el ámbito en virtud del sistema federal de gobierno instituido por nuestra Carta Magna, por el cual cada provincia argentina se autogobierna, redacta su propia Constitución y tiene poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial propios, por lo cual difirieron las instituciones entre una jurisdicción y otra.

Esta obra aporta también al debate de la multidimensionalidad del paradigma del DS, ahora analizado desde la política ambiental de la PBA, un abordaje que no existía hasta el momento. Y también contribuye desde un enfoque multinivel: nacional, provincial y municipal, que da cuenta de la complejidad que conlleva su aplicación.

De este modo se pretende que la investigación sea de interés general, ya que resalta y evidencia –a través de un recorrido histórico y crítico– la política ambiental en relación con el desarrollo productivo del agro en general y en la PBA en particular, ante el gran reto que representa la crisis ambiental.



Por otra parte, para generar cambios en la práctica, primero debemos plasmar a nivel teórico las problemáticas existentes vinculadas con las formas de producción actuales, en vista de lograr las mejoras necesarias con la obligada intervención que el Estado –como veremos– debe tener en materia ambiental, conforme el mandato constitucional.

Asimismo es oportuno aclarar que el objetivo general propuesto para la investigación es contribuir al análisis de las políticas ambientales existentes y necesarias para el abordaje de las problemáticas derivadas de la producción agropecuaria en general y de la PBA en particular.

Además se plantearon estos objetivos específicos: a) analizar de qué manera el marco normativo argentino recoge los desafíos planteados por el paradigma del DS en materia ambiental agropecuaria, b) identificar las principales políticas públicas diseñadas en el marco nacional y de la PBA para responder a las problemáticas ambientales derivadas del modelo productivo agrícola-ganadero (entre 2002 y 2016), y c) analizar cuáles son las principales falencias del marco institucional, político y normativo para responder a los desafíos ambientales. El resultado es plasmado satisfactoriamente en las páginas de este trabajo.

La hipótesis de la cual se partió afirma que la Reforma Constitucional argentina de 1994 incorporó un nuevo orden jurídico ambiental y receptó el paradigma del DS, además de determinar la competencia entre la Nación y las provincias, ya que a aquella le corresponde dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y a estas, el dominio originario sobre los recursos naturales.

No obstante, el hecho de dejar el dominio de los recursos en poder de las provincias ha dificultado el abordaje a nivel nacional –a través del accionar público– de los problemas ambientales derivados del nuevo modelo productivo agropecuario instalado en el país. Tampoco la PBA, que ha avanzado con un modelo agroproductivo extractivista, ha logrado conformar ni un plexo normativo protector de los recursos naturales que son afectados por el modelo de producción, ni ha diseñado políticas en ese sentido. Si bien a nivel nacional se han diseñado políticas públicas sectoriales que no llegaron a implementarse en el período considerado, proyectos de políticas de este tipo ni siquiera se desarrollaron en el ámbito de la PBA. Esta omisión del Estado provincial, junto a la incapacidad de actuar en forma coordinada con el Estado nacional, atenta contra el enfoque multidimensional del DS y afecta así al desarrollo humano y económico, y a la integridad ambiental.

La investigación aborda un estudio de caso en el que la unidad de análisis es la política ambiental vinculada al desarrollo del sector agropecuario en la PBA, desde un doble enfoque. Por un lado, desde una óptica multidimensional del DS, que abarca las dimensiones humana, económica y ambiental, y por el otro, desde un punto de vista multinivel, ya que para analizar las políticas a nivel provincial –dada la organización federal de gobierno establecida por la Constitución nacional– debemos remitirnos al plexo normativo nacional y, en otras ocasiones, al municipal.

Por medio de una metodología de carácter cualitativo se propuso explorar, comprender, describir y analizar de qué manera el paradigma de la sustentabilidad es receptado por el marco normativo nacional y qué políticas públicas se diseñan a ese nivel, como también en la PBA, para afrontar los problemas derivados del proceso de agriculturización entre 2002 y 2016, con una descripción lo más detallada posible. Esta investigación cualitativa es de tipo exploratoria-descriptiva-analítica, soportada en un análisis documental, entrevistas y la observación participante.

En cuanto al análisis documental, se recurrió al método de análisis externo, procurando colocar el documento en su contexto, en el conjunto de circunstancias del que surgió y que permiten explicarlo. Y también al análisis interno, indagando sistemáticamente las ideas expresadas, atendiendo al significado dado a un conjunto de palabras, temas o frases considerados de relevancia. La documentación que forma el corpus analizado está

compuesta por investigaciones que hacen al marco conceptual sobre la situación ambiental, con la revisión de material de organismos internacionales y nacionales. En cuanto a los problemas de ese tipo en el sector agropecuario bonaerense, las fuentes consultadas fueron libros y revistas científicas. Luego, para analizar la institucionalidad ambiental provincial se indagó en estudios de autores locales. Después fue revisada la normativa nacional y provincial aplicable a los que se determinaron como los principales problemas del sector agropecuario en la PBA, tanto la del Poder Ejecutivo como la del Legislativo, como también proyectos legislativos. Y se abordaron las políticas públicas implementadas en territorio bonaerense, además de los proyectos.

Respecto de las entrevistas, son de carácter semiestructuradas o en profundidad. De esa manera permitieron obtener información clave para esta investigación de parte de quienes se desempeñaron como funcionarios públicos e investigadores vinculados directa o indirectamente a los sectores agropecuario y ambiental durante el período estudiado. Valles (2002), citando a Alonso (1994), describe a las entrevistas en profundidad como procesos comunicativos de extracción de información que se presentan en un contexto de investigación determinado.

Se optó por la entrevista porque, como sostienen Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández y Varela-Ruiz (2013), se trata de un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa a la hora de recabar datos. Esta se caracteriza porque “tiene como propósito obtener información en relación con un tema determinado; se busca que la información recabada sea lo más precisa posible; se pretenden conseguir los significados que los informantes atribuyen a los temas en cuestión; el entrevistador debe mantener una actitud activa durante el desarrollo de la entrevista, en la que la interpretación sea continua con la finalidad de obtener una comprensión profunda del discurso del entrevistado” (2013:163).

La muestra de entrevistados se tomó con un criterio de selección intencional o teórico fundado en los objetivos de la obra. Se consideró que –por su conocimiento y experiencia– las personas seleccionadas eran las más idóneas, como también que la entrevista es la mejor técnica ya que permite recoger en forma directa la experiencia de expertos. Los entrevistados reúnen dos condiciones: conocen las problemáticas sectoriales ambientales que surgen del desarrollo productivo agropecuario, como también el accionar público. Precisamente ese saber específico de los que son poseedores justificó su indagación.

A través de las entrevistas –llevadas adelante por un listado tentativo de preguntas guía– se indagó sobre el sentido que cada participante le atribuye al diseño o la implementación de determinadas normativas, políticas o programas (ya sea que se hicieran operativas o no), o a la ausencia de esas herramientas en alguna temática. Además fue posible descubrir otras visiones no plasmadas en los documentos. Este último aspecto llevó a que se añadieran nuevos entrevistados, debido a la necesidad emergente de la entrevista en cuestión. Si bien el cuestionario fue basado en una guía de pautas, a medida que se avanzaba se fueron introduciendo preguntas adicionales para precisar conceptos y obtener información extra.

En el Apéndice se detallan el criterio de selección y las entrevistas realizadas.

En cuanto a las observaciones participantes, se relacionan directamente con mi desempeño como abogada del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde 2005. En efecto, mi actividad en el organismo, y también mi vinculación con equipos de trabajo y áreas dedicadas a la temática dentro de la gestión pública y la investigación académica hicieron posibles las tareas previstas en este trabajo y observaciones participantes. Estas, en el marco del Consejo del Centro Regional Buenos Aires Norte entre 2015 y 2017, donde cumplí el rol de abogada de la Dirección Regional Buenos Aires Norte, que abarca la mitad de la PBA.

Mi posición en algunos casos resultó ser un privilegio, por el contacto directo que tuve con equipos de investigación, convenios de cooperación institucional e instrumentos de

vinculación tecnológica con empresas del agro, porque he participado así en las reuniones del centro, conformado por representantes de los sectores público y privado. Y precisamente en ese ámbito se manifiestan los intereses de cada uno y se visualizan las instancias de deliberación y negociación, además de contar con la posibilidad de asistir a congresos e impartir capacitaciones.

También, porque me ha permitido acceder fácilmente a algunos de los entrevistados, aunque esta tarea se ha presentado como un obstáculo en otros casos. Así sucedió con el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS), encargado de fijar la política ambiental en la PBA, y la Dirección Provincial de Fiscalización Vegetal del Ministerio de Agroindustria de la Provincia, ya que –por la índole del tema que me encontraba tratando, muy sensible en los tiempos que corren– me fue imposible entrevistar a sus representantes. Al respecto, en el Anexo II del Apéndice Metodológico se enumeran algunas de las participaciones.

Acerca de qué manera son presentados en las páginas subsiguientes los resultados de la investigación, estos han sido divididos en dos secciones.

La Primera Parte, llamada Marco Teórico y Contexto, cuenta con tres capítulos. El primero de estos indica el marco conceptual para el análisis de las políticas públicas ambientales.

Luego describe el contexto político-institucional latinoamericano, por su peculiar especificidad para el análisis de las políticas. Finalmente realiza una introducción al proceso de agriculturización, como el marco en el cual se analizan las políticas, las instituciones y las normas, y además se presenta el problema de integración de estas.

El Capítulo 2 explica la construcción del paradigma del DS como un enfoque multidimensional comprensivo de los desarrollos humano y económico, y la integridad ambiental. Bajo este canon aborda la política ambiental aplicable al sector agropecuario tras la Reforma Constitucional de 1994. Además resalta tres casos de políticas públicas internacionales que en su diseño e implementación presentan componentes de sustentabilidad en materia ambiental agropecuaria.

El Capítulo 3 se enfoca en la problemática ambiental específica que atraviesa el territorio bonaerense como consecuencia de un modelo productivo agropecuario que ciertos autores califican de corte extractivista. Y manifiesta el cuestionamiento social hacia ese método.

La Segunda Parte, llamada Análisis Político-normativo Multinivel, se compone también de tres capítulos.

En ese tramo, el Capítulo 4 le muestra al lector la política ambiental agropecuaria nacional. Analiza –previa revisión de los antecedentes internacionales– la Reforma Constitucional de 1994 en cuanto introduce la cláusula ambiental, la recepción del paradigma del DS y el dominio de los recursos naturales en manos de las provincias. Luego revisa la Ley General de Ambiente en las partes que interesan a esta investigación y la función del Consejo Federal de Medio Ambiente. Seguidamente indica las dos carteras con competencia para diseñar e implementar una política nacional ambiental agropecuaria: la de ambiente y la de agricultura. A continuación analiza sus capacidades, tras presentar las voces de los funcionarios públicos entrevistados. Finalmente expone los proyectos de políticas públicas elaborados por el Estado nacional para abordar las problemáticas existentes con relación al suelo y que quedaron inconclusos.

El Capítulo 5 aclara primero el nivel jerárquico de las normas. Luego releva la normativa aplicable al caso en estudio que fue producida con motivo de la Reforma Constitucional. Refiere también a la proveniente de épocas anteriores a la reforma y que aún está en vigor, los vacíos legales existentes y las problemáticas que deberían ser abordadas mediante nuevas normas. Del mismo modo que lo hecho a nivel nacional, analiza las capacidades de las carteras tras presentar las voces de los funcionarios entrevistados. Después expone una política pública aislada –la única relevada– que ha sido sancionada por ley y para un sector de la PBA.

Finalmente, el Capítulo 6 exhibe las políticas subprovinciales o municipales. Esto abarca la realización, por un lado, de un relevamiento y un análisis comparativo de las ordenanzas municipales de 13 partidos que componen un sector de la PBA (a los fines de esta investigación, Partidos del Noroeste Bonaerense) y que norman sobre agroquímicos y *feedlots*. El recorte se hizo en virtud de ser esa una de las zonas con mayor actividad agrícola-ganadera de la provincia, además de ser mi zona de residencia y laboral.

Por otra parte, tomar todos los partidos de la PBA hubiera sido una tarea inabordable y los que han sido seleccionados representan una muestra significativa. Para concluir, trata específicamente la única política ambiental agropecuaria municipal detectada en la provincia: la política pública municipal de suelos del partido de Daireaux.

Las conclusiones resumen las ideas principales de la investigación, que permiten corroborar la hipótesis expuesta anteriormente. También proponen acciones a considerar para abordar una política ambiental destinada al sector agropecuario desde el enfoque del DS en la PBA y plantean nuevas líneas para futuras investigaciones derivadas de este estudio.

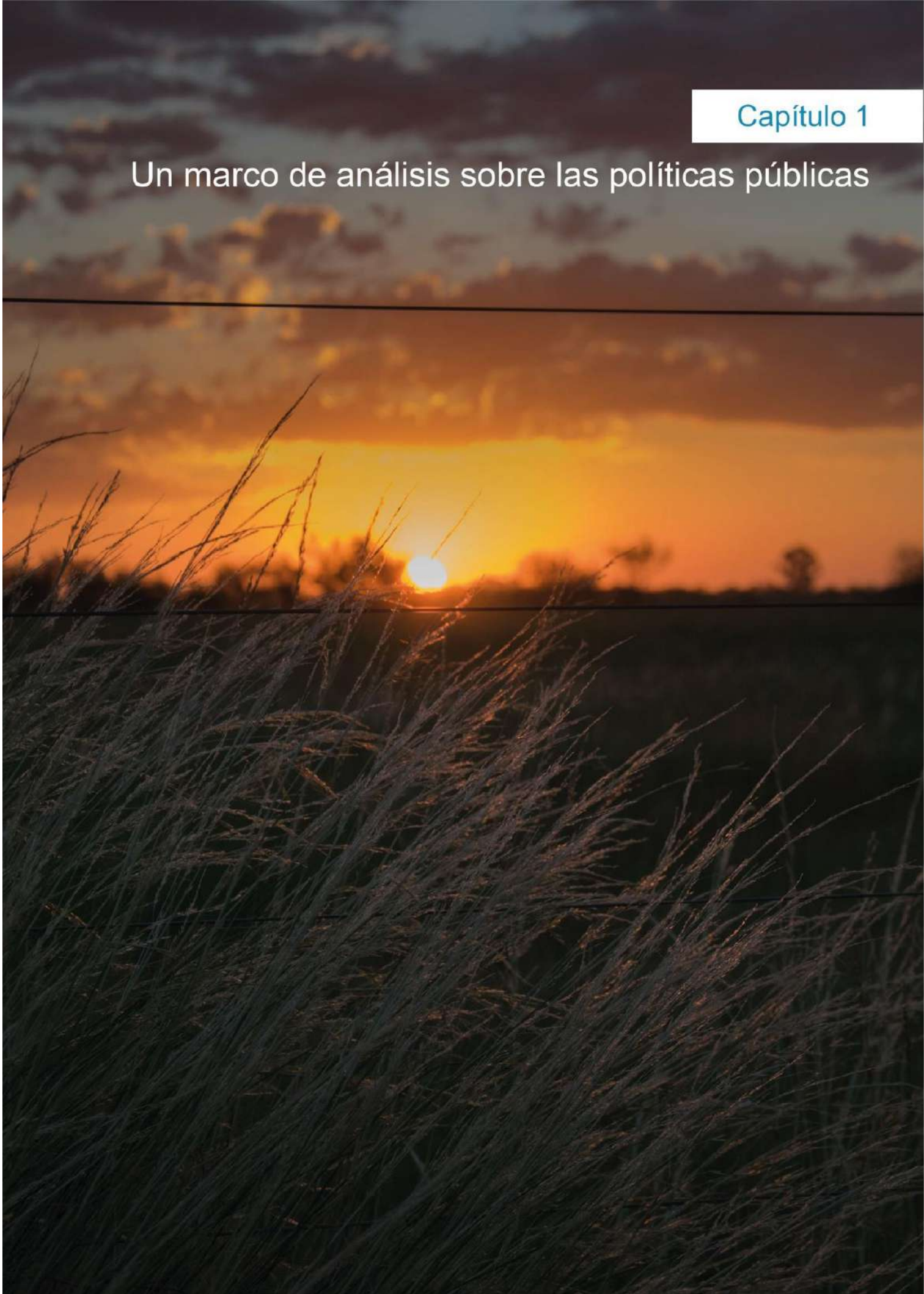


Establecimiento agropecuario de producción mixta. (Fotografía: Fernanda Hernández Toso)





# Un marco de análisis sobre las políticas públicas



El marco analítico de esta investigación se compone de un marco conceptual sobre políticas públicas, instituciones y normativas, las cuales son definidas para el contexto argentino en particular en base a bibliografía de la disciplina de políticas públicas internacionales, pero también de las escuelas latinoamericanas que abordaron los problemas concretos de las políticas en la región. Se inserta en un ámbito contextual específico: el proceso de agriculturización desarrollado en la Argentina en las últimas décadas, y en particular en la PBA, casi al mismo tiempo que surge y comienza a tener trascendencia el paradigma del DS.

La investigación aborda las políticas públicas entendidas en un sentido amplio como las acciones públicas desarrolladas para dar respuesta a cuestiones socialmente problematizadas. Dentro de este extenso campo de las políticas públicas identifica tres aspectos diferentes: el de las normativas, el de las instituciones y el de las políticas públicas en sí mismas.

La sección I, con el apoyo de diferentes autores, desarrolla las diferencias específicas entre estos tres aspectos. La sección II describe las características particulares de los regímenes de gobierno latinoamericanos, incluido el de nuestro país, cuya institucionalidad se afirma como débil, en donde la fase de implementación de políticas se torna problemática. Con ese fin se explora en los conceptos de proyectos nacionales y de política explícita e implícita, por ser de aplicación al caso en estudio.

Finalmente, la sección III remite e identifica el proceso de agriculturización que ha acontecido en nuestro país durante el período en observación, el cual aún se prolonga en el tiempo, y se mencionan las principales instituciones que abordan la política ambiental agropecuaria y la posibilidad de integración entre ellas.

### **Las políticas públicas, las instituciones y las normativas**

Un texto clásico para definir las políticas y que es retomado en este análisis es el de Oszlak y O'Donnell. Estos autores definieron a las políticas públicas –o estatales– como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” ([1981]1995:15).

De este modo, la política pública se traduce en una toma de posición del Estado que intenta –o dice intentar– una forma de resolución a una determinada cuestión, generalmente ante el requerimiento por parte de un sector de la sociedad, ya sea de manera activa u omisiva. La decisión tomada por el Estado en el sentido de resolver la cuestión problemática que se le plantea no necesariamente se va a expresar en un acto formal.

Hablar de política pública, entonces, es designar la acción –o no acción– realizada por la autoridad pública con el fin de tratar una situación que es percibida como problemática, para luego ser ingresada a alguno de los niveles de la agenda estatal. Este amplio campo en el terreno de la acción estatal que trazan Oszlak y O'Donnell refiriéndose a la acción o no acción del Estado permite indagar precisamente sobre un espacio político en el que se plantean muchos problemas que no son atendidos por las políticas públicas. Tanto es así que la carencia de políticas pasa a ser uno de nuestros ejes de indagación.

Siguiendo esta línea, esos autores destacan la importancia de tener en cuenta –al momento de analizar las políticas públicas– el contexto político, sus condiciones de surgimiento. En ese sentido, en palabras de Patrouilleau, “las políticas no son un listado de prescripciones institucionales plasmadas en documentos, normativas o discursos, sino más bien son acciones públicas que es necesario identificar e interpretar en su contexto, a la vez que se abordan analíticamente” (Patrouilleau, Mioni y Aranguren, 2017:13).

Otro aspecto para considerar al ser diseñada una política pública es que no todas las demandas sociales han podido ser tenidas en cuenta, porque esto sería

imposible para cualquier sociedad. De esa manera, seguramente solo se han considerado las tensiones y los conflictos existentes entre los principales actores sociales, la opinión pública y la sociedad. Estas son las cuestiones “socialmente problematizadas” que han ingresado a la agenda.

Oszlak y O'Donnell (1995:110) llaman “cuestiones” a estos asuntos “socialmente problematizados” y refieren que toda cuestión atraviesa un “ciclo vital”, que se extiende desde su problematización social hasta su resolución<sup>3</sup>.

Pero puede suceder que este “ciclo vital” al que hacen referencia los autores no se complete. Y puede no completarse porque se niegue que la cuestión sea problemática, se afirme que no tiene solución, se la aparte como forma de olvido o sean reprimidos sus defensores. Estas formas de impedir la resolución de la cuestión son ejercicios de poder que tienden a que no se problematice socialmente o a que no surja como cuestión.

Otro aspecto para atender, que es de relevancia y que profundizan los autores, es el de los procesos internos del Estado mismo que generan las políticas. Esto significa que cuando el Estado toma parte por una cuestión suelen producirse dos tipos de repercusiones. Por un lado se encontrarían las “horizontales”, que consisten en la toma y los reajustes de posición que se dan en otras unidades. Y por el otro, las “verticales”, que básicamente de trata de la atribución de competencias y de la asignación de recursos a las unidades de las que depende quien adoptó la política.

Asimismo suelen producirse “cristalizaciones institucionales”, referidas a la creación de aparatos burocráticos o la adjudicación de nuevas funciones a organismos que ya existían, con lo cual se superponen con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en cuestiones conexas a las incumbencias del primero, llevando a una relación ambigua y no pocas veces conflictiva (Oszlak y O'Donnell, 1995). Es así como de las políticas públicas derivan cristalizaciones institucionales.

Otro autor latinoamericano, Carlos Vilas, también aporta para comprender las políticas públicas y los problemas alrededor de su diseño e implementación. Para él, consisten en un conjunto de acciones de gobierno que responden a demandas e inquietudes de la sociedad, mediante las cuales este se propone alcanzar “los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2010:39). De esta manera, las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, que guarda una relación de adecuación al proyecto de poder de las fuerzas políticas a cargo del Estado. Son acciones emprendidas en campos determinados de la gestión pública.

En esta línea de pensamiento, “políticas públicas” es una denominación genérica en la que es posible incluir distintas clases de acciones gubernamentales en las que tiene lugar algún tipo de involucramiento de actores de la sociedad (Vilas, 2010).

Lo “público” de las políticas estaría señalando la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones de gobierno (Vilas, 2010). Esta apertura sobre lo político se dio en las últimas décadas y se vincula con las transformaciones del Estado, que ya no es concebido como un ente homogéneo y tan central como en las sociedades de mediados del siglo XX. Vilas destaca no obstante que, más allá de esta apertura que significa el cambio de la denominación “estatal” de las políticas a la de “públicas”, el escenario en el que se elaboran y ejecutan estas se

---

<sup>3</sup> “Por resolución de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido ‘solucionada’ en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquella, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella, o porque el sector social que la ha planteado ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores” (Oszlak y O'Donnell, 1995:110).

caracteriza por una estructura socioeconómica y otra de poder que difícilmente se encuentren separadas, donde los ámbitos de poder tienen intervención.

Lascoumes y Le Galès (2014) son autores que nos traen una pauta de gran importancia al analizar las políticas o proyectos de políticas en este trabajo. Ellos afirman, al igual que Vilas (2010), que el Estado no es imparcial, sino que en su interior se despliegan grupos heterogéneos con intereses diversos y muchas veces enfrentados en sus objetivos, lo que motiva que las políticas se encuentren influenciadas por los grupos que protegen sus ventajas. Por ende, en el análisis de las políticas no deben obviarse “las no-decisiones, las escenas invisibles y los actores ocultos” (2014:23).

La acción pública también encuentra despliegue a través de las instituciones, otro de los conceptos que analiza este trabajo y que constituye parte del marco teórico. Lascoumes y Le Galès proponen la definición de instituciones políticas de M. Levi, según la cual son “arreglos formales para la agregación de los individuos y la regulación/reglamentación de su comportamiento por medio de reglas explícitas y de procesos de decisión impuestos por un actor o un conjunto de actores reconocidos, legítimos y detentadores de poder” (2014:101). La institucionalización se entiende como un proceso y este se produce cuando “reglas y procedimientos se multiplican y se estabilizan, ganan presión y devienen concretamente prescriptivos” (2014:102). Las instituciones vienen a dar certidumbre y a facilitar la acción pública. De acuerdo con el nivel de institucionalización alcanzado, las reglas y los procedimientos serán más o menos estables.

Por su parte, Juliá define las instituciones públicas como subsistemas que –contenidos dentro del sistema estatal– “se encuentran en constante relación e interrelación con otras instituciones. El surgimiento y modificación de las instituciones como entes públicos que conforman un determinado subsistema dentro del sistema de instituciones se verifica normalmente mediante el dictado de diversos instrumentos legales, aunque excepcionalmente pueda presentarse mediante las de hecho sin normativa específica que lo contemple. Estas normas serán las encargadas de alterar o innovar diversos aspectos institucionales, desde la misma denominación hasta sus facultades, funciones, estructura orgánica o jerarquía, entre otras. Los instrumentos legales encargados de ello, usualmente, suelen ser las leyes dictadas por el poder legislativo o los decretos del poder ejecutivo de la jurisdicción que se trate” (Juliá, 2016:165).

Tomando estos aportes, las instituciones son concebidas como aquellas organizaciones que dan cuenta de la cristalización de alguna política pública anterior, y también como conjuntos de reglas estabilizadas y prescriptivas que funcionan por agregación de individuos y regulando y reglamentando su comportamiento. Las instituciones se analizan en esta obra de acuerdo con sus capacidades, con las posibilidades de acción estatal, de intervención, que tienen a través de las políticas públicas ante un determinado contexto percibido como socialmente problemático. Repetto (2004) distingue entre capacidades políticas y administrativas. Las primeras, como la capacidad de los gobernantes de problematizar las demandas sociales y tomar decisiones que las representen. Y las segundas, referidas al aparato organizacional como dando cuenta de la autonomía de los cuadros técnicos burocráticos de los grupos de interés.

Continuando con las descripciones inherentes al tema, resta definir lo que se entiende por normas, porque la acción gubernamental con relación a la materia ambiental agropecuaria bonaerense será analizada también a través de estas o sus proyectos. El enfoque jurídico considera la acción pública como un conjunto de decisiones formalizadas en derecho. Se

entiende por norma, a los fines de esta investigación y conforme al derecho positivo<sup>4</sup>, al acto formal por el cual se ordena, se permite y –en especial– se autoriza un comportamiento. Mediante la norma también se derogan otras normas. El conjunto de normas jurídicas se da en llamar sistema jurídico, por lo cual el derecho es un sistema de normas jurídicas.

La norma es producida por un acto de derecho que a su vez recibe su significación jurídica de otra norma (generalmente la Constitución, que es la norma fundante). De este modo, el fundamento de validez de una norma siempre es otra norma.

En cuanto a los objetivos promovidos por quien legisla, Lascoumes y Le Galès (2014) sostienen que, paradójicamente, muchas veces se busca a través de la norma la ineffectividad, la ausencia o la debilidad de implementación de la política. En estos casos, “la implementación mínima de la ley no fue un fracaso, sino un paradójico éxito” (2014:47). Esto –como se verá– es de real importancia, porque no es más que otra forma de resolución de la cuestión a través del ejercicio del poder.

Y también sucede lo contrario: no es suficiente una ley para modificar el comportamiento humano. Tal como lo afirman los autores traídos a cita, “abundan ejemplos de decisiones repetitivas con pocos efectos y que expresan más bien la impotencia del Estado” (Lascoumes y Le Galès, 2014:22). Y ponen como ejemplo la cascada de edictos reales sobre la represión del vagabundeo, que sin embargo fue incapaz de impedir la emigración rural entre los siglos XIV y XX, y no impidió que la cuestión de las personas sin domicilio dejara de crecer en la última centuria. Este aspecto hace a la efectividad/ineffectividad de leyes y programas que pretenden implementar políticas públicas y fracasan ya sea porque los destinatarios ignoran las normas, porque se resisten a su aplicación o porque las desvían de acuerdo con sus objetivos específicos. Tampoco debe perderse de vista que la ineffectividad, la ausencia o la debilidad de la implementación a veces son objetivos buscados por la autoridad que tiene potestad legislativa.

En este trabajo ha resultado interesante analizar cómo –en ciertos casos– la normatividad ha venido a suplir la falta de políticas o el fracaso en el diseño, no obstante estar creadas las instituciones que podrían abordar los problemas que se presentan.

De ahí también la importancia de precisar y diferenciar los conceptos de políticas públicas entendidas en sentido estricto no ya como el completo proceso de las políticas públicas, instituciones y normas, y destacar al respecto algunas consideraciones de importancia que servirán al objetivo de esta investigación. Se anticipa también que fue necesario detenerse en el análisis de los procesos de construcción y de discusión de las políticas porque Argentina, como otros países de la región, no está exceptuada de formar parte de aquellos que raramente avanzan hacia la implementación concreta, especialmente con relación a determinadas temáticas como las ambientales.

## **Las políticas públicas en los contextos latinoamericano y argentino**

Las democracias latinoamericanas presentan ciertas características –expresadas en autoritarismos, rigideces sociales, desajustes institucionales, desigualdades y crisis económicas– que tornan muy compleja la elaboración de políticas públicas. Al analizar el papel que juegan las instituciones en el diseño de esos lineamientos no puede perderse de vista esta peculiaridad.

Los distintos tipos de regímenes políticos determinan no solo las políticas públicas, sino también su especificidad en los procesos de estructuración: la formación y el trazado. Como se verá, según la configuración de cada régimen en particular será el grado de autonomía

---

<sup>4</sup> El Derecho Positivo es un sistema de mandatos, autorizaciones, permisiones y derogaciones; un sistema de normas jurídicas con distinto contenido de significado.



que presentarán los sistemas políticos en general para que sus intenciones se plasmen en hechos a través de las políticas.

Los países con sólidas estructuras políticas e instituciones formales se diferencian en esos procesos de aquellos con estructuras débiles o frágiles e instituciones informales. No en todas las naciones es tan fuerte la legitimidad del Estado como para hacer valer reglas de juego político e institucional mínimas, por lo que habrá políticas propias y particulares conforme a la realidad de cada uno.

En este orden de ideas es Medellín Torres (2004) quien afirma que las políticas deben ser examinadas desde el régimen político<sup>5</sup> y desde el gobierno. Desde el régimen político, porque define la naturaleza y el carácter –democrático o autoritario– con que nacen y se despliegan, así como las condiciones que determinan su ciclo de existencia. Desde el gobierno, porque al ser este considerado como un proceso de conducción política e institucional de los Estados, es el articulador entre los regímenes políticos y las políticas públicas. Además, los gobiernos son la forma a través de la cual los regímenes manifiestan la forma en que se han organizado y ejercen el poder político en una sociedad.

Ahora bien, el autor señala que existen países –como es el caso de Argentina– que en su institucionalidad presentan fisuras que hacen que no todas sus instituciones públicas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad; por eso no todas son estables políticamente y valoradas económica y socialmente. Esta es la regla en Latinoamérica. De este modo se ve dificultada la estabilidad gubernativa, lo que en definitiva implica que el Estado y el gobierno no tengan la capacidad para mantener la unidad del poder político institucionalizado ni la unidad de acción<sup>6</sup> de sus instituciones.

Uno de los factores que atentan contra la autonomía de gobierno que se requiere para diseñar, implementar y darles continuidad a las políticas es que, en nuestros países, los intereses privados prevalecen por sobre lo público.

Medellín Torres (2004) afirma que esto convierte al proceso en complejo, ya que –en principio– generalmente solo participan quienes se encuentran al frente de las instituciones públicas, pero después se suman otros actores a la negociación, tanto internos como externos al gobierno. Y es ahí donde la agenda comienza a quedar sujeta a una serie de negociaciones que marca los primeros límites a la acción del gobernante y su equipo. Es así como los acuerdos políticos, en vez de ser desarrollados en función de un proyecto ideológico de Estado, terminan reducidos a un complejo de enunciados donde todas las partes deben sentirse representadas. En la medida que las negociaciones se van desplegando en el aparato gubernamental, los intereses que se ponen de manifiesto son cada vez mayores y más fragmentados. Interfieren los intereses de quien gobierna el sector (ministros, secretarios y directores) y sus equipos de trabajo, como también los años de inercia institucional y prácticas burocráticas consolidadas en el aparato estatal. A su vez, estas acciones decididas sectorialmente como agenda operacional del gobierno deben atravesar un último filtro para llegar a los territorios: negociar con quien gobierna el territorio

---

<sup>5</sup> “El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretienen en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del ordenamiento constitucional, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de ordenamiento institucional, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que debe regir y regular la acción institucional del Estado (...) permite que el Estado se constituya y proyecte como generador de orden interno y externo. Interno, porque le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado. Externo, porque es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad (...) se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades” (Medellín Torres, 2004:14).

<sup>6</sup> Medellín Torres define la Unidad de Acción Institucional como aquel rasgo que le confiere cohesión externa específica a la acción de las instituciones del Estado. “Se trata de un rasgo que les impide a los grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal” (2004:22).

y su equipo de trabajo, con los intereses sectoriales de los grupos cercanos al gobierno territorial, con los compromisos de ese gobierno y con las urgencias por atender en los territorios.

A la fragilidad propia de los regímenes políticos latinoamericanos se sumó, en las últimas décadas del siglo XX<sup>7</sup>, la pérdida de autonomía estatal en un contexto de reforma del Estado. Los cambios fueron promovidos por el Banco Mundial<sup>8</sup> y otros organismos multilaterales, y por los actores políticos locales, como un asunto meramente técnico, aislado de la planificación y ejecución de políticas públicas.

Como sugiere Vilas (2010), la estrategia no era más que la reestructuración macroeconómica e institucional. Se reformularon las relaciones de poder a partir de la derrota del movimiento obrero y amplios sectores de la clase media. La reforma del Estado realizada por el neoliberalismo implicó una reorientación de recursos, escenarios y herramientas que sancionaron la victoria política de los actores más allegados a las fuerzas dominantes en la escena internacional, a expensas de otros.

En este proceso de reforma estatal, los estados latinoamericanos vieron cercenadas sus soberanías, lo que contribuyó, en palabras de Vilas (2010) citando a Weiss (1998), a la construcción política de la debilidad estatal, en donde el margen de decisión de los gobiernos se vio achicado. Señala ese autor que, en las democracias en conflicto, como las de nuestros países, ganar las elecciones y alcanzar el gobierno significa “para las clases populares compensar con el poder del Estado la subalternidad socioeconómica y cultural a la que se encuentran sometidas por las élites del poder económico y cultural; para estas, reforzar su primacía socioeconómica y cultural, y mantener ‘a raya’ al resto” (2010:67).

Eso ha llevado a que irrumpen políticamente organizaciones sociales que demandan una participación activa en la formulación de las políticas públicas y a que ese reclamo sea dirigido a un Estado debilitado a causa de la ideología neoliberal del Estado mínimo.

A eso se suma que lo público también se ve desnaturalizado por las presiones corporativas, de las cámaras empresariales, las organizaciones sindicales y los movimientos sociales, que no logran tener representación política suficiente –o de algún modo les resulta insuficiente– y se vinculan con el Estado al margen del sistema representativo, lo que agrava la inestabilidad. La respuesta del gobierno a estas presiones lleva generalmente a la falta de coherencia en su agenda, a la toma de decisiones cortoplacistas y a la falta de una conducción estratégica. Las consecuencias son una mayor personalización del poder político y del gobierno, y una conducción política y funciones del gobierno que tienden a ser asociadas con la persona de algún líder (Vilas, 2010).

Otro aporte conceptual interesante para abordar esta dificultad institucional y de las políticas públicas en países como la Argentina es la propuesta que realizó Amílcar Herrera (1995) sobre políticas públicas explícitas e implícitas. Si bien Herrera la desarrolla para el caso de la política científica, es válida también para otros ámbitos temáticos del Estado. La diferencia entre política explícita e implícita también es aplicable a lo que en esta investigación denominamos la “política ambiental agropecuaria” de nuestro país.

La política pública explícita es la política oficial que “se expresa en las leyes, reglamentos y estatutos de los cuerpos encargados de la planificación de la ciencia, en los planes de

---

<sup>7</sup> “En las últimas décadas del siglo veinte, la exportación de la ‘democracia de mercado’ involucró la imposición de recetas neoliberales para el rediseño de la economía junto con la promoción de reformas administrativas y del sistema político funcionales a aquellas” (Vilas, 2010:55).

<sup>8</sup> Según el Banco Mundial, la gestión pública, comprensiva tanto del Estado como de la sociedad civil, se basa en tres niveles de recomendaciones: “En el nivel institucional implica la creación de un estado ‘neutral’, protegido de las presiones particularistas de los actores privados y sobre todo de aquellos más comprometidos con el régimen político-económico que se intenta reformar; en el nivel social requiere la creación de una esfera pública no gubernamental (la sociedad civil); en el nivel personal plantea la creación de un yo (*self*) imbuido de individualismo y de pautas modernas de conducta... En síntesis: cambiar el estado, cambiar la sociedad, cambiar la gente como condición de éxito de determinadas recomendaciones económicas. El secreto de una buena política pública consistiría, por lo tanto, en cambiar el público” (Vilas, 2010:57). Estas mutaciones podrían explicar la violencia y el sufrimiento de fines del siglo XX en América Latina.

desarrollo, en las declaraciones gubernamentales, etc.; en resumen: constituye el cuerpo de decisiones y normas que se reconocen comúnmente como la política científica de un país. La segunda, la política científica implícita, aunque es la que realmente determina el papel de la ciencia en la sociedad, es mucho más difícil de identificar, porque carece de estructuración formal; en esencia, expresa la demanda científica y tecnológica del 'proyecto nacional'<sup>9</sup> vigente en cada país" (Herrera, 1995:125).

Herrera explica que, en los países de América Latina, los proyectos nacionales se originaron en el período posterior a la colonia y que –si bien se intenta un nuevo proyecto nacional basado en la sustitución de las importaciones, en la industrialización, momento en el cual la clase media accede al poder político– no se realizaron reformas profundas en la estructura social, económica y política. Esto sucedió porque a las clases populares no se les permitió el acceso al poder y la clase media prefirió introducir algunas reformas al proyecto que le permitieran compartir el poder con la clase dominante. Es así como los viejos grupos dominantes siguen fijando las pautas de conducción nacional sobre la clase media. Siempre con relación a la política científica, el autor brinda dos motivos por los cuales considera que no se modificaron los proyectos nacionales vinculados a la ciencia: 1) concepción del papel de la ciencia como lujo cultural y 2) desconfianza hacia todo elemento de cambio que pueda poner en juego sus privilegios.

Culminada la etapa señalada anteriormente –sobre la cual Herrera sostiene que no se prolongó demasiado en el tiempo– sobrevino otra de contradicciones que generalmente se relacionan con el deterioro de la situación económica y social, y con la presión popular. En este contexto comenzó una política de apoyo formal a la ciencia, traducida en la aprobación de normas tendientes a fomentar la actividad científica, en el pedido de colaboración a organismos internacionales, y en la creación de otros con el fin de conducirla y planificarla. "Todo esto constituye la fachada, principalmente formal y declarativa, que hemos denominado política científica explícita. La política científica verdaderamente en acción – política científica implícita– es bien distinta de lo que sugiere esta brillante fachada. El objetivo de las clases gobernantes no es crear sistemas de I+D capaces de dar verdadera autonomía científica a los países de la región –ya que ello, además de no ser necesario, es peligroso para los proyectos nacionales cuya vigencia se desea prolongar–, sino construir aparatos científico-tecnológicos que se limiten a cubrir las reducidas necesidades del sistema, sin cuestionar los supuestos fundamentales del mismo" (Herrera, 1995:130). Pero el objetivo de esta política implícita es difícil de conseguir en los hechos, ya que los centros científicos y las universidades no tardan en cuestionar los valores fundamentales del orden vigente (1995).

Entonces, las contradicciones entre las políticas explícitas e implícitas nacen "cuando los proyectos nacionales entran en crisis, es decir, cuando los grupos sociales que los originaron conservan todavía gran parte del poder político y económico, pero han perdido la capacidad de obtener el consenso del resto de la sociedad o por lo menos su aprobación pasiva" (Herrera, 1995:130).

Con estos desarrollos, el autor justifica la necesidad de diferenciar la política pública explícita de la política pública implícita. La primera, dada por las asunciones discursivas de las políticas, lo declarativo. La segunda, como la política verdaderamente en acción.

A partir de los marcos conceptuales relacionados con las políticas públicas, las instituciones y las normas, y habiendo contextualizado la realidad política latinoamericana (la de Argentina en particular), surgen los siguientes interrogantes: ¿existe una política ambiental agropecuaria explícita y una implícita, ya sea a nivel nacional o provincial?, ¿cuáles son las capacidades que tienen las instituciones estatales para responder a las demandas socioambientales?, ¿de qué manera el régimen político viabiliza u obstaculiza políticas

---

<sup>9</sup> El proyecto nacional es definido por Herrera (1995) como "un conjunto de objetivos, el de modelo de país al que aspiran los sectores sociales que tienen, directa o indirectamente, el control económico y político de la comunidad" (Herrera, 1995:126)

públicas ambientales agropecuarias? y ¿qué nuevos ordenamientos estatales derivados de la reforma del Estado facilitan u obstaculizan el desarrollo de políticas públicas ambientales agropecuarias?

### **Las políticas públicas y el proceso de agriculturización en Argentina**

Desde las últimas décadas del siglo pasado, Argentina se ha visto inmersa en el fenómeno que se ha dado en llamar “agriculturización”. Manuel-Navarrete y Gallopín (2007) definen a esta como un proceso consistente en “el uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas en detrimento de los usos ganaderos o mixtos. La agriculturización también se asocia en la pampa a cambios tecnológicos, intensificación ganadera, expansión de la frontera agropecuaria hacia regiones extrapampeanas y la tendencia de la agricultura hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo” (2007:11).

Estos autores realizaron el primer diagnóstico inter y multidisciplinario de la sostenibilidad económica-socioambiental de la agriculturización, en el cual a las transformaciones productivas sucedidas las denominaron “síndrome de agriculturización”. Sostienen que los síntomas centrales de este síndrome pertenecen a la esfera tecnológica-productiva y que influyen y son influenciados por otros síntomas de las esferas económica, institucional, ambiental y social.



Cosecha en el partido de Trenque Lauquen. (Fotografía: Fernanda Hernández Toso)

En el contexto de la agriculturización, y teniendo en cuenta las implicancias que produce, los autores destacan que en Argentina existen dos obstáculos críticos para la transición hacia el DS: por un lado, la fragmentación de las legislaciones y los mandatos institucionales, y, por el otro, la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales. En primer lugar afirman que, en la Región Pampeana, los procesos que pueden llevar o están llevando a la insostenibilidad del proceso de agriculturización son multicausales, por lo que indefectiblemente deberán integrarse políticas “que tomen en cuenta la necesidad de operar en varios nodos de las cadenas de causa-efecto en forma simultánea. Se hace por lo tanto imprescindible la comunicación, diálogo y coordinación de actividades entre autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de implementar las políticas relacionadas con la sostenibilidad. Las políticas sectoriales, al ser formuladas y diseñadas con fuerte autonomía e implementadas a través de acciones técnicas que desde un punto de vista

sectorial pueden considerarse inmejorables, pueden generar efectos colaterales no anticipados e incentivos inconsistentes” (Manuel-Navarrete y Gallopín, 2007:17).

Asimismo evaluaron la posibilidad de integración de políticas en áreas tanto pampeanas como extrapampeanas. Señalan que existe una concentración productiva y gerencial, causada sobre todo por la debilidad de las políticas agropecuarias, que sumada a la ausencia de políticas proactivas del sector resultan en una transferencia tácita de responsabilidades del Estado a organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas privadas que comercializan o proveen insumos. Este alejamiento del Estado no hace más que otorgarles un mayor peso a los productores y las grandes empresas en la toma de decisiones productivas estratégicas, normalmente orientadas por intereses sectoriales.

Los autores rescatan el ámbito público, el político, como aquel en el cual deben ser debatidas las políticas ambientales y las estrategias de conservación. La razón que esgrimen –compartida por la autora de este trabajo– es que sin un espacio político no puede existir una política ambiental.

A nivel nacional, el proceso de agriculturización –vinculado a la expansión del cultivo de la soja– ha generado ventajas productivas, de rentabilidad y fiscales tanto para aquellos que se relacionan con la cadena del agronegocio como para el Estado, por su recaudación fiscal y el ingreso de divisas. Pero también ha originado una serie de problemas para los cuales aún no existe un conjunto de políticas que puedan resolverlos o al menos mitigarlos. Entre estos se señalan “la pérdida de establecimientos productivos a causa de la concentración de la actividad al aumentar la escala y, vinculado a ello, el éxodo rural-urbano por disminución de necesidad de mano de obra rural, la simplificación de los sistemas de producción de modelos mixtos a agricultura permanente, muchas veces sin rotaciones –monocultivo–, aumento de plagas resistentes a distintos principios activos, pérdida de nutrientes que se exportan sin reposición, pérdida de materia orgánica de suelos, pérdida de biodiversidad, problemas de contaminación de suelo, aire y recursos hídricos por utilización de insumos químicos, conflictos en contextos periurbanos por uso de agroquímicos, problemas de compactación de suelos y subida de napa freática que aumentan los riesgos de inundación, pérdida de bosques nativos por expansión de la frontera agrícola” (Patrouilleau *et al.*, 2017: 43).

Como detallan Patrouilleau *et al.* (2017), en el orden nacional, la institución encargada de las políticas agropecuarias ha sido el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGYP). Creado en 1898, ha tenido pocos cambios en su estructura y a lo largo de su historia se ha orientado a promocionar e impulsar los principales eslabones de la cadena agroalimentaria. Las cuestiones agropecuarias han visto reforzada su institucionalidad con normativas y organismos de regulación, principalmente con el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones durante el siglo XX. Sin embargo existen grandes dificultades para integrar institucionalmente demandas relacionadas con la cuestión agraria y el acceso a la tierra o la regulación de arrendamientos.

El problema que se presenta en el ámbito de ese ministerio es que no hay instrumentos legales que integren el conjunto de herramientas destinadas a promover la producción agropecuaria y, consiguientemente, la problemática ambiental derivada de ella. De modo que no existen mecanismos institucionales de negociación y de priorización de políticas que puedan discutirse entre los actores. Es decir, “Argentina no tiene una forma institucionalizada para la integración de políticas del sector. Ha sido una dificultad histórica la de poder concertar políticas agropecuarias y agrarias entre los distintos proyectos de gobierno y los principales actores económicos del país” (Patrouilleau *et al.*, 2017:50).

Por otra parte tenemos la propia institucionalidad ambiental nacional, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (hoy con rango ministerial), independiente de la



agropecuaria, que no por eso deberían correr por carriles separados en cuanto ambas son políticas gubernamentales. La institución encargada de la política ambiental es relativamente reciente, comparada con la agropecuaria, ya que data de 1970. Pero durante su corta existencia ha sufrido desarticulaciones y desjerarquizaciones, por lo cual adquirió el rango de ministerio por primera vez en la historia en 2015. Luego fue reducida a secretaría y actualmente ha recuperado su jerarquía.

Todos estos aportes llevan a los siguientes nuevos interrogantes: ¿existieron o existen políticas orientadas a dar respuesta a los desafíos derivados del proceso de agriculturización en Argentina?, ¿existen –además de políticas– proyectos de políticas que no hayan llegado a formularse o a implementarse, pero que hayan buscado responder a estas problemáticas? Y ¿existen mecanismos institucionales y políticas que busquen la integración necesaria de los temas productivos y ambientales para dar respuesta a las problemáticas derivadas del proceso de agriculturización? Los capítulos que vienen a continuación buscarán responder las preguntas aquí planteadas.

## Capítulo 2

# El paradigma del desarrollo sostenible: un enfoque multidimensional



Este capítulo explica la construcción del paradigma del DS como un enfoque multidimensional y su inserción en la agenda internacional, para abordar: 1) las normas ambientales aplicables al sector agropecuario bonaerense que fueron sancionadas con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994 y 2) las políticas públicas para afrontar el proceso de agriculturización, también bonaerense, a partir de 2002. Esto, a fin de dar respuesta al interrogante de si la política ambiental agropecuaria contribuye al DS.

## **Antecedentes**

En los años sesenta, el principio del progreso científico y tecnológico como herramienta de acumulación de capital y crecimiento económico ilimitado comenzó a ser cuestionado. La preocupación ambiental surgió en 1962 con la difusión del libro *Silent Spring*, de Rachel Carson, el cual alerta sobre la contaminación del agua, el suelo y el aire a partir del uso del pesticida DDT, y el efecto que causaba sobre las aves. La publicación dio lugar a la primera legislación ambiental en Estados Unidos en los años setenta y fue el antecedente para la creación de la primera agencia de protección ambiental estatal en América.

Fruto de eso, paulatinamente fue emergiendo la conciencia ambiental, que se volvió materia política en los años setenta tras la primera Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Ambiente Humano, en Suecia. En esa reunión ecuménica –realizada en 1972 y también llamada Cumbre de la Tierra de Estocolmo– fue emitida la declaración que lleva el mismo nombre: DCNUMAH. Esta se constituyó así en el primer documento internacional que reconoció el derecho a un medio ambiente sano mediante 26 principios. De esa manera se erigió como la Carta Magna ambiental mundial y fue el puntapié inicial para crear el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En la DCNUMAH se reconoce la necesidad de adoptar medidas a gran escala sobre el medio ambiente, por lo cual los gobiernos de todos los países de la región iniciaron un proceso de incorporación del tema ambiental en las esferas administrativas y legislativas, lo que “ha dado lugar a políticas ambientales por medio de diversas iniciativas legales, técnicas, institucionales y económicas” (CEPAL-PNUMA, 2002:101). Y fue a partir de ese hito que cada país empezó a desarrollar su propia institucionalidad ambiental.

Son dos los sucesos históricos que contribuyeron a formar conciencia sobre el riesgo al que está sometida la humanidad. Uno de ellos fue la publicación del informe “Los límites al crecimiento”, que publicó el Club de Roma en 1972 –aunque encomendó su estudio en 1970– y por primera vez puso de manifiesto la importancia del ambiente y su relación esencial con la población y la energía. Este fue realizado en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), en Estados Unidos, que elaboró el modelo World III y realmente resultó polémico para América Latina debido a que fue pionero en alertar acerca de que los recursos de la naturaleza son limitados, en tanto se alzaban voces afirmando que los problemas ambientales eran propios de los países industrializados. Los dependentistas no tardaron en sostener que el problema ecológico no era otra cosa más que un inconveniente del subdesarrollo y acuñaron el eslogan “La pobreza es el primer problema ambiental”, una creencia aún hoy arraigada en nuestros países.

Una de las voces que se alzaron con mayor fuerza contra el modelo World III fue la Fundación Bariloche. A esta le fue encomendada la construcción de otro modelo basado en los puntos de vista de aquel, para que fueran cuestionados por un grupo de latinoamericanos en una reunión celebrada en 1971 con el fin de discutir ese paradigma. Así fue como la fundación comenzó con los trabajos del Modelo Mundial Latinoamericano (Fundación Bariloche, 1976). En contraposición al Club de Roma, este trabajo niega que existan límites al desarrollo, y apela al desarrollo de nuevas tecnologías y al control de toda forma de contaminación, siempre a través de decisiones políticas y económicas.

“El Modelo, en ese sentido, se apoya sobre la premisa de que solo cambios radicales en la organización social e internacional del mundo actual pueden liberar al hombre definitivamente del atraso y la opresión. Se propone entonces un proyecto de sociedad basado en la igualdad, en la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales. El consumo material y el crecimiento económico se regulan de manera que permitan lograr una sociedad intrínsecamente compatible con el medio ambiente” (Fundación Bariloche, 1976:18).

Según el modelo de la fundación, no existen razones para suponer una catástrofe ecológica o una escasez de recursos en un futuro previsible mientras la tecnología crece en mayor proporción que el consumo. La compatibilidad de una sociedad con el ambiente depende de su sistema económico y la producción de los bienes que realmente necesita, evitando destruir sus recursos. Sin embargo, los obstáculos al desarrollo son esencialmente sociopolíticos. Es más, el estudio de la fundación –a cargo de Amílcar Herrera, entre otros– asegura que no existe un mínimo de tierras cultivables, con lo cual recurre al incremento de la productividad o la expansión de la frontera agropecuaria. Lo interesante de la Fundación Bariloche es que resalta la dimensión no solo ambiental, sino también la social intrínseca del DS.

Fue la ONU la organización que se hizo vocera de un ambientalismo moderado (Sánchez Torres y Aguilera Prado, 2014), en un intento de conciliar las posturas del informe del Club de Roma con las de la Fundación Bariloche.

En 1983 fue creada la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Y ante un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio, en 1987 se publicó el Informe Brundtland (nombre referido a quien presidía la comisión, Gro Brundtland, primera ministra de Noruega), el cual es conocido como “Nuestro futuro común” y se constituyó en otro hito. La investigación pronostica que, de proseguir con los ritmos de daño ambiental registrados, declinaría la calidad de vida de los países desarrollados y se detendría el desarrollo en los países más pobres. En ese informe fue utilizado por primera vez el término “desarrollo sustentable”, definido entonces como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). La expresión fue adoptada como una fórmula, un paradigma superador de la crisis ambiental (Thirión, 2004).

En el informe, si bien se reconoce que hay límites al crecimiento, se considera que estos son relativos, mientras que la tecnología y la sociedad pueden ser mejoradas para permitir una nueva era de crecimiento económico (Gudynas, 1999). También se advierte, como lo resaltan López Ricalde, López Hernández y Ancona Peniche (2005), que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial si no deseaba el advenimiento de una era con niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica inaceptables, para lo cual no se pretende la no utilización de recursos, sino un uso coherente de estos. Esta coherencia consiste en “compatibilizar el progreso económico con las necesidades sociales y medioambientales que configuran el bienestar de los ciudadanos” (López Ricalde *et al.*, 2005:4).

En 1992 fue celebrada en Brasil la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, convocada tras reconocerse que los patrones de producción y consumo –en especial de los países desarrollados– habían alcanzado niveles insostenibles hasta representar un riesgo para el planeta. A partir de ese momento, los temas ambientales comenzaron a ser valorados e incorporados como una de las dimensiones del DS, fortaleciendo así la institucionalidad ambiental de los países de la región (CEPAL-PNUMA, 2002, y Sánchez Albavera, 2004). Río vino a incorporar una visión más amplia del desarrollo, en busca de conciliar la producción y el comercio internacional con el uso sustentable del patrimonio natural y la protección del ambiente. La preocupación de los países estuvo concentrada en un primer



momento en marcos regulatorios sectoriales, para luego poner énfasis en una visión integral del problema ambiental e incorporar otras dimensiones del DS ligadas al patrimonio cultural y social. En realidad, Río '92 puede ser resumida como la etapa de instrumentación de los compromisos generados en esta construcción del paradigma del DS y que se prolongan hasta la fecha.

En el Gráfico I puede observarse la línea de tiempo que visualiza los diferentes hitos mencionados y otros.

**Gráfico I: Línea del tiempo con hitos ambientales históricos**



Fuente: elaboración propia

### Las conceptualizaciones del desarrollo sostenible

El concepto de DS del Informe Brundtland, como aquel que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (tomado como propio para esta investigación), ha alcanzado consenso a nivel global como una meta a lograr. En este sentido posee una cualidad integradora esencial ya que se trata de un ideal con capacidad para "conseguir situar a la cuestión de la sostenibilidad planetaria como una de las prioridades de la agenda política internacional –las preocupaciones de la sostenibilidad han sido puestas en el centro de una comprensión normativa del cambio social y político, en el marco de la relación entre medio ambiente, bienestar y las luchas por la justicia social– o al menos objeto de debate y reflexión de trascendencia para la opinión pública, haciendo del mismo el elemento central en la redacción de políticas tanto nacionales como internacionales" (López Pardo, 2015:116).

Guimarães, al analizar esta definición, y en una posición extrema de la sostenibilidad, asegura que se está abogando por un nuevo estilo de desarrollo que sea "ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos, y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en las decisiones públicas" (2002:66).

Para Dourojeanni (1999), el DS es "un conjunto de decisiones y procesos que deben llevar a cabo generaciones de seres humanos, dentro de condiciones siempre cambiantes, con información usualmente insuficiente, sujetas a incertidumbre, con metas poco compartidas por una sociedad y personas en general no muy solidarias: si el DS se mantiene en el tiempo se alcanza la sustentabilidad" (1999:3).

Una de las dificultades que advierte el autor para lograr el desarrollo es la forma en que se ha organizado la sociedad para conducir procesos de gestión en territorios delimitados con el fin de alcanzar metas de crecimiento económico y social, pero no para gestionar territorios delimitados por razones naturales, lo que implica que no existen bases de gobernabilidad para coordinar las metas económica, social y ambiental.

Por su parte, Giglo afirma que, “sin sustentabilidad ambiental en el largo plazo, el sistema de desarrollo agrícola y rural va hacia el colapso. Evitarlo exigirá modificaciones de fondo para lograr nuevas formas que tiendan a la conservación de los recursos (...). Un escenario de este tipo se ubicaría en un ámbito de graves conflictos sociales, producto de economías sumidas en crisis profundas, generadas por varias causas, siendo una de las fundamentales la citada carencia de sustentabilidad ambiental” (2001:155).

En tanto las definiciones presentadas –si bien elegantes– encuentran la dificultad de hacer operativo el enfoque del DS, para sortear esta surgió un nuevo punto de vista: el de la multidimensionalidad del DS, que se verá seguidamente.

### **La multidimensionalidad del desarrollo sostenible**

Entre los autores que abordaron la cuestión de la multidimensionalidad se encuentra Foladori (2006:11), quien sostiene que para que el concepto de DS “refleje toda la expresión humana, su concepto comúnmente es dividido en tres sostenibilidades: la sostenibilidad económica, la sostenibilidad ecológica y la sostenibilidad social”. De este modo, las tres sostenibilidades confluyen en el DS, con lo cual la sostenibilidad no puede reducirse a la depredación y la contaminación, sino que también debe abarcar otras variables, como la humana y la económica. En el mismo sentido, para Pérez (2005), el desarrollo es tridimensional y se conforma con tres aspectos: el social, el económico y el ambiental.

Contreras Soto y Aguilar Rascón (2012:115) afirman que “el desarrollo incorpora implícitamente una percepción tridimensional en la que se integran los vectores económicos, ecológicos y sociales que se desprenden de dos tipos de solidaridad, intrageneracional e intergeneracional, buscando una población más homogénea en términos de reparto de recursos”.

También resulta interesante la posición del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) respecto del DS, cuando afirma que debe ser “un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual la trilogía equidad, sostenibilidad y competitividad se sustenten en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, tecnológico-productivos, institucionales y políticos” (IICA, 1996:13).

Más recientemente, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 de DS y puso el concepto de sostenibilidad en el centro de las políticas de desarrollo. Esta idea implica “promover una relación armoniosa entre crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental, relación *sine qua non* de un DS genuino... Este concepto de sostenibilidad es, en suma, un concepto transformador que promueve un cambio sustancial en los patrones de desarrollo a nivel global” (PNUD, 2017:8). La Agenda 2030 contiene 17 objetivos de DS y 169 metas que sintetizan las dimensiones económica, social y ambiental.

Otros autores hablan de una nueva dimensión, que incorpora elementos de orden político e institucional, y que se estima que son favorables por el rol que cumplen el Estado y las instituciones como garantes de escenarios de armonización en los ámbitos económico, social y ambiental (Castro Escobar, 2015). En realidad, estos elementos pueden verse en la dimensión humana de la sostenibilidad sin que sea necesario apelar a una cuarta dimensión.

Desde las Naciones Unidas (2013:107) se plantea que el DS se debe valer de condiciones gubernamentales que promuevan el “fortalecimiento de la democracia, la gobernanza y las instituciones; la construcción de ciudadanía; la participación empoderada de la población y el estado de derecho”. Asimismo, que “ ejerza una acción protectora, proporcionando reglas de juego claras, normas, instrumentos y acuerdos que contribuyan al DS”.

En síntesis, y en palabras de Castro Escobar (2015:199), “la concepción del DS envuelve varias categorías multicausales y multidimensionales que se asocian al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de la humanidad y al desempeño de las instituciones y la gobernanza”.

La multidimensionalidad del DS puede observarse a continuación en el Gráfico II, de manera previa al desarrollo de cada una de estas dimensiones.

**Gráfico II: Multidimensionalidad del desarrollo sostenible**



Fuente: elaboración propia

### La dimensión social o humana

El Primer Informe de Desarrollo Humano (DH) del PNUD data de 1990. A través de él, el término fue popularizado a nivel internacional y aplicado al estudio de temas mundiales. Su mentor fue el economista paquistaní Mahbub ul Haq, ministro de Finanzas y Planeación, quien con Amartya Sen, economista indio y Premio Nobel en Economía, coordinó y creó el Índice de DH como una alternativa al Producto Bruto Interno (PBI).

Según el Informe sobre DH 1998 (PNUD, 1998), el DH se relaciona con las siguientes preocupaciones mundiales: con los derechos humanos, en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ya que conduce a la realización de todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; con el bienestar colectivo, por cuanto requiere de cohesión social y de la distribución equitativa de los beneficios del progreso, la equidad como capacidad básica y oportunidades para todos, y con la sostenibilidad, lo cual significa satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad y las oportunidades de las generaciones futuras, implicando esto equidad tanto intra como intergeneracional.

El Informe sobre DH 1998 hace referencia a los primeros debates que se suscitaron en 1990 a escala mundial sobre el DS en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio



Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, y el DS centrado en las personas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague (Dinamarca) en 1995, afirmando que ambos tienen un núcleo común con el DH. Al respecto sostiene que el “DH no es un concepto separado del DS, pero puede ayudar a rescatar al DS de la concepción errada de que implica solo la dimensión ambiental del desarrollo” (PNUD, 1998:14).

En 1990, el PNUD definió el DH como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos” (1990:33).

Algunos años después, en el Informe sobre DH 1998 –en una postura superadora de la concepción económica del desarrollo cuya única variable de referencia era la economía– sostuvo: “El DH es un proceso de ampliación de las opciones de la gente. Se logra ampliar esas opciones aumentando la capacidad y los funcionamientos humanos. En todos los niveles del desarrollo, las tres capacidades esenciales para el DH consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y cuente con acceso a los recursos necesarios para tener un nivel decente de vida. Si no logran esas capacidades básicas, simplemente no se cuenta con muchas opciones y muchas oportunidades siguen siendo inaccesibles. Pero el ámbito del DH es mayor: los sectores esenciales de las opciones que la gente valora en gran medida van desde las oportunidades políticas, económicas y sociales de ser creativos y productivos hasta el respeto por sí mismo, la potenciación y la conciencia de pertenecer a una comunidad. El ingreso es desde luego uno de los muchos medios de ampliar las opciones y el bienestar. Pero no es el total de la vida de la gente” (PNUD, 1998:14).

El aporte de Sen fue clave en este sentido. En su desarrollo conceptual discutió el paradigma económico del desarrollo y aportó su enfoque de las capacidades. Ahí expuso que los funcionamientos –o realizaciones– son “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” y que la capacidad es “la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones” (Sen, 2000:99). O, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida. De este modo, los funcionamientos vendrían a ser actividades o estados valorados que para una persona representan bienestar –tener salud, poseer trabajo y poder trasladarse– y las capacidades son las oportunidades para elegir entre libertades y/o estados valorados.

Para Sen, la capacidad de agencia y el empoderamiento son los que les posibilitarán a las personas participar por sí mismas y para sí mismas eliminando cualquier obstáculo de participación en la búsqueda de su desarrollo. En tal sentido afirma que “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 2000:75).

La libertad es un concepto sumamente relevante por sí mismo para el enfoque de Sen, ya que de ella dependerá directamente la posibilidad de conseguir aquello que en verdad valora cada uno y que en última instancia le permitirá desarrollarse.

En 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio, dijo: “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo” (PNUD, 2004:46). Esta declaración puso en evidencia que, al referirnos al desarrollo, este está intrínsecamente vinculado con los derechos humanos, por lo cual se instaló la noción de DH.

En síntesis, podemos decir que el DH es un paradigma que supone la creación de un entorno bajo el cual las personas logran desplegar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Para eso son de

fundamental importancia las oportunidades efectivas para que los sujetos disfruten de una vida respetable y valiosa. De este modo, el desarrollo es algo más que el simple crecimiento económico. Este último es un medio para la ampliación de las oportunidades de las personas, pero no el fin último de las políticas públicas si se piensan desde este paradigma. El DH se sitúa como contrapunto de una visión meramente económica, al colocar en su centro la libertad del ser humano y su dignidad.

### **La dimensión económica**

El paradigma de la sostenibilidad parte de la base de que el crecimiento económico como único gran objetivo social –definido mayoritariamente como el incremento monetario del producto– constituye un componente de la insustentabilidad de nuestros días. Por eso, para que exista el desarrollo, más que la acumulación de bienes y servicios, lo que se requiere son cambios en la calidad de vida y la felicidad de las personas. Apunta así a aspectos sociales, culturales y de satisfacción de necesidades materiales y espirituales, más que mercantiles (Guimarães, 2002).

Mediante esta dimensión se propone encaminar a las sociedades hacia un crecimiento económico racional y dentro de los límites naturales, mediante la generación de un flujo de ingresos óptimos que a la vez mantenga las exigencias básicas de las personas.

Para las Naciones Unidas (2013), el desarrollo económico (DE) tiene como objetivo la promoción de un crecimiento económico equitativo de largo plazo, y la generación y asignación eficiente de recursos financieros para apoyar el desarrollo y la igualdad.

Guimarães señala que a medida que se acelera el crecimiento económico se desacelera el desarrollo, en tanto que mientras “se mejoran los índices macroeconómicos vemos deteriorarse los indicadores que miden evoluciones cualitativas entre sectores, territorios y personas, una suerte de ‘esquizofrenia’ en donde el papel intermediario del crecimiento en cuanto acumulación de riqueza, como medio para dar lugar al desarrollo, se ha ido transformando más y más en un fin en sí mismo” (Guimarães, 2002:53).

Retomando la línea de pensamiento de las Naciones Unidas (2013), los desafíos sobre el desarrollo requieren cambios de orden estructural en los sistemas productivos y las instituciones que permitan mejorar la distribución del ingreso, al tiempo que se condicionan los escenarios del crecimiento.

Sostiene esta organización que la mejora en la distribución del ingreso difícilmente pueda lograrse sin un crecimiento económico elevado y sostenido en el tiempo, y sin un cambio estructural del modelo de desarrollo actual. Sin embargo afirma que el crecimiento no es por sí solo una condición suficiente y que la sostenibilidad del desarrollo no es únicamente económica, sino que incluye también la sostenibilidad social y ambiental. Pérez, al estudiar las dimensiones del DS, dice que este “debe apuntar hacia la promoción de la eficacia económica y la equidad social, mientras que se asegure y refuerce la integridad ecológica y la identidad cultural” (2005:251).

De esta forma, el entorno natural y sus leyes de funcionamiento se convierten en elementos que deben sopesarse tanto en el proceso de acumulación de capital y la innovación como en la evolución y la articulación del sistema institucional para llegar a un DE ecológicamente sostenible.

### **La dimensión ambiental**

El fundamento de la dimensión ambiental reside en el mantenimiento de la integridad biológica para lograr la productividad a largo plazo de los sistemas que sustentan la infraestructura ambiental y, por extensión, la vida en el planeta.

Desde este enfoque, los problemas ecológicos revelan “disfunciones de carácter social y político (los patrones de relación entre seres humanos y la forma en que está organizada la sociedad en su conjunto) y son el resultado de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (los patrones de consumo de la sociedad y la forma en que esta se organiza para satisfacerlos)” (Guimarães, 2002:75).

Contreras Soto y Aguilar Rascón (2012) clasifican en cuatro los componentes del subsistema ecológico: 1) el hombre, la flora y la fauna; 2) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; 3) las interacciones entre los anteriores y 4) los bienes materiales y el patrimonio. Esos elementos son susceptibles de ser modificados por el ser humano en forma grave hasta ocasionar serios problemas a mediano y largo plazo.

Lo cierto es que una conservación exitosa y sustentable de los recursos naturales solo puede lograrse sobre la base de un examen cuidadoso del conocimiento local y de los potenciales de la naturaleza. Además se debe propender a “prácticas agrícolas de preservación de los procesos ecológicos, de protección de la erosión y mantenimiento de la fertilidad del suelo; de conservación de la diversidad genética y biológica; de regeneración selectiva de especies útiles; de manejo integrado de recursos naturales silvestres y especies cultivadas; y de innovación de sistemas agroecológicos altamente productivos” (Gómez Contreras, 2014:134).

Con relación a la biodiversidad, que cumple un rol determinante en los procesos atmosféricos y climáticos, De Miguel y Tavares (2015) han dicho que se encuentra amenazada en la región como consecuencia del uso dado a los suelos y la expansión de la desertificación, lo cual se constituye en un factor limitante para el desarrollo.

Recientemente, la Agenda 2030 para el DS ha incorporado cuatro objetivos para la sostenibilidad ambiental: 1) garantizar modalidades de producción y de consumo sostenibles, 2) adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, 3) proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de biodiversidad biológica, y 4) conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.

Los autores que trabajan dentro del paradigma del DS aseguran que no pueden separarse los problemas del desarrollo de los ambientales, ya que los primeros son la expresión de las falencias de un determinado estilo de desarrollo. También advierten que existe una crisis en el modelo hoy dominante y que para una adecuada comprensión del problema se debe reconocer que se refiere “al agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo” (Guimarães, 2002:62).

Afirman además que en las políticas de desarrollo que se han sucedido en América Latina se ha pensado que la naturaleza está al servicio del hombre y que por eso en los planes de desarrollo es percibida como una forma de capital.

En este punto hay dos cuestiones que devienen cruciales. El interrogante que surge es cómo incorporar la lógica de la sostenibilidad a las políticas públicas, aspecto esencial para esta investigación. Guimarães<sup>10</sup> (2002) sugiere que, para los países periféricos, como es el

---

<sup>10</sup> “Podría decirse que convivimos con dos realidades contrapuestas. Por un lado, todos los actores parecen concordar en que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable no solo desde el punto de vista económico y ambiental, sino principalmente en lo que se refiere a justicia social. Por el otro, no se adoptan las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas que dieron sustento al estilo vigente. Cuando mucho, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación, sin afrontar todavía los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales de los servicios ambientales... Hasta el momento, lo que se ve son transformaciones solo cosméticas, tendientes a ‘enverdecer’ el estilo actual, sin de hecho propiciar los cambios a que se habían comprometido los gobiernos representados en Río” (Guimarães, 2002:73).

caso de Argentina, el paradigma del DS solo se transformará en propuesta alternativa de política pública mientras podamos distinguir sus componentes sectorial, económico, ambiental y social. Y que el ámbito político de discusión es una condición necesaria para lograr políticas ambientales y estrategias de conservación.

En tanto y en cuanto no tengamos ese espacio político, no podrá existir la política ambiental. Asimismo, no debemos perder de vista la necesaria integración de políticas a la que hacíamos referencia en el Capítulo 1 cuando citamos a Manuel-Navarrete y Gallopín (2007), en el caso de la agriculturización, para encaminarla en la senda de la sostenibilidad desde los ámbitos ambiental y agropecuario.

Los aspectos destacados por Guimarães (2002) y Manuel Navarrete y Gallopín (2007) son fundamentales para comprender cómo las políticas públicas han tomado el paradigma del DS y en qué medida este puede ser profundizado.

### **Algunas experiencias internacionales de integración del paradigma del desarrollo sostenible**

A continuación, previamente a tratar el contexto nacional, se revisan tres experiencias internacionales de políticas ambientales aplicadas al sector agropecuario que de alguna manera intentaron integrar el paradigma del DS. En el caso de Estados Unidos, la elección obedeció por ser –al igual que Argentina– otro gran productor. Europa, por su parte, se constituye en un bloque regional propulsor del paradigma del DS. Y, finalmente, Uruguay se destaca por la política sobre uso del suelo que ha implementado como consecuencia del impacto sufrido por el proceso de agriculturización.

#### **Estados Unidos y las llamadas *farm bills***

La política agrícola estadounidense data del siglo pasado, cuando se aprobó el New Deal o Acta Agrícola de 1933 para sacar de la crisis a esa economía. Esto ocurrió para sostener los precios, otorgar créditos, evitar la erosión de los suelos y ayudar a los exportadores frente al colapso económico internacional. Explica Pérez Llana (2008:2): “Cinco años después se aprobó el Acta Agrícola de 1938, que junto con la de 1949 son consideradas leyes federales permanentes en política agrícola. Esto es, rigen salvo que una disposición dicte lo contrario. Es por ello que las dos leyes quedan temporariamente sin efecto durante el período de vigencia de cada nueva ley”.

Concretamente, se trata de una norma agrícola que es aprobada cada cuatro o cinco años. Así, la legislación agrícola es el instrumento por medio del cual la política agrícola se convierte en estrategias y acciones. La negociación periódica de la ley se expresa en el llamado *farm bill*, mediante el cual se establece un presupuesto de ayuda para el sector. Además cuenta con más de 30 instrumentos de gran complejidad y amplitud que ejemplifican sobre la intervención del Estado como controlador en el sector agropecuario en casos en que no es propietario ni administrador directo de los establecimientos productivos. En la misma década del treinta surgieron también los primeros programas de conservación de tierra y del ambiente consistentes en la ayuda monetaria para los productores que recurrieran a prácticas de conservación del suelo, aunque el objetivo buscado subyacentemente era reducir la excesiva oferta de cultivos y elevar los precios de estos (2008).

En sentido concordante, explican Basco, Delich, Tussie y Buccellato (2003) que, además de contribuir a promover valores ambientales, los pagos relacionados con la conservación de los recursos naturales pueden constituirse en medidas de apoyo a la producción agrícola. Las líneas de trabajo sobre las que se articula la política agrícola norteamericana son la regulación, el crédito, los mecanismos compensatorios y la conservación de los recursos

naturales. En los últimos años, la política agrícola –a través del *farm bill*– se ha enfocado en la preservación de los recursos para los usos actuales y futuros, a fin de asegurar un DS. Esto, a través de programas federales –por ejemplo– de preservación de los suelos con el fin de conservar las tierras y los recursos acuíferos.

Dentro de la Ley Agrícola 1996 se destaca una serie de programas de conservación, como el de reserva para la conservación, el de reserva de humedales y el de incentivos para la calidad ambiental. Asimismo, su subsiguiente renovación, la Ley Agrícola 2002, mantiene los programas anteriores y crea uno nuevo: el programa de seguridad de la conservación, que “ofrece incentivos a los productores para que adopten o mantengan una gama de prácticas estructurales de gestión focalizadas en uno o varios recursos de interés, como los suelos, el agua y la vida silvestre. El programa de reserva para la conservación se traduce en pagos anuales del gobierno y en un sistema de costos compartidos. Los dueños de las tierras agrícolas firman contratos por 10 a 15 años en los que se comprometen a retirar tierra cultivable de la producción y establecer una cobertura de largo plazo del suelo (por ejemplo, árboles o pasto) a cambio de pagos anuales” (Basco *et al.*, 2003:149-150).

De esta forma, mediante las *farm bills*, Estados Unidos constituye un ejemplo en donde se propone un ámbito de negociación para la integración de políticas.

### **La Unión Europea y la Política Agraria Común (PAC)**

La PAC nació luego de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de asegurar el suministro de productos alimenticios y el autoabastecimiento de los países miembros del Mercado Común Europeo. El estímulo a la producción vía precios y el régimen de protección de los años sesenta y setenta multiplicaron los rendimientos. Luego, los excedentes inducidos por los mecanismos de protección comunitarios aparecieron en los años ochenta. También en ese período, la productividad agrícola aumentó debido a la mecanización y el incremento del uso de insumos químicos (García Brenes, 2009). Con el transcurso de los años, el paradigma del DS se presentó en los sucesivos rediseños de la PAC, de acuerdo con los requerimientos específicos que atravesara la coyuntura.

La primera reforma de la PAC se dio en 1992, cuando la Comisión Europea cuestionó el sistema de protección de la agricultura por los altos costos financieros de la política de precios y mercados. La reforma pretendía implementar un sistema de ayuda directa a los productores y reducir los excedentes. Pero en cuanto a la materia ambiental se aprobaron normas para proteger el ambiente e impulsar la reforestación de tierras agrícolas, aunque se criticó que las consideraciones ambientales recibieran una atención marginal en las medidas de acompañamiento, por la poca cantidad de fondos destinados a programas agrarios de medio ambiente (García Brenes, 2009).

En 1999, el Consejo Europeo aprobó la Agenda 2000 de la Unión Europea, la cual –entre otras funciones– “integró los objetivos ambientales en la PAC para responder a las preocupaciones de la sociedad sobre la relación entre agricultura y medio ambiente, eliminando los incentivos a la intensificación en la producción. La reforma de la Agenda 2000 introdujo entonces diversos instrumentos para proteger el medio ambiente: apostó a la ecocondicionalidad y a la idea de que los Estados miembros podían asociar el cobro de las ayudas directas al cumplimiento de una serie de exigencias medioambientales. Para ello, la reforma de la Agenda 2000 estableció el principio de Buenas Prácticas Agrarias (BPA)” (García Brenes, 2009:382).

En junio de 2003 se produjo una nueva reforma de los principales instrumentos de la PAC, que respondía a una creciente inclinación de la sociedad por una agricultura sostenible que garantizara la salubridad y la calidad de los productos alimenticios. “La nueva PAC premia a los agricultores que dan buen uso a los recursos naturales y a los insumos, y valora a los que no perjudican el medio ambiente” (García

Brenes, 2009:383). Con esta renovación, la Unión Europea convirtió la ecocondicionalidad en un requisito obligatorio para cobrar ayudas directas. Incluso amplió el alcance de las normas ambientales, como las de seguridad y trazabilidad alimentaria, y sanidad vegetal y animal, y le dejó a cada país miembro la regulación legal que garantizara la protección del suelo y otros recursos (García Brenes, 2009). En mayo de 2006 fue aprobado el Marco Financiero 2007-2013, con la particularidad de que las acciones de la Unión Europea se concentraban en tres campos prioritarios y uno de estos tendía a favorecer el DS dentro del cual se encuentran los gastos destinados a la agricultura.

En líneas generales, el caso de la PAC muestra de qué manera se incorpora no solo la cuestión ambiental dentro de su política, sino también el aspecto social.

### **La política de uso sostenible de suelos de Uruguay<sup>11</sup>**

Uruguay se destaca por ser un país que a través de los años ha dictado diversas normas de protección del suelo que han ido configurando una verdadera política ambiental, de las cuales una de ellas respondió al proceso de agriculturización para evitar que se siguiera haciendo solamente como práctica lo que se da en llamar “soja sobre soja”, una actividad degradante para el recurso en cuestión.

Ese país vecino ha impulsado medidas dirigidas a realizar un uso y un manejo responsables del suelo, para minimizar los procesos de degradación y erosión, y mantener la sostenibilidad productiva en el largo plazo. Los planes de uso y manejo del suelo son una herramienta para promover sistemas de producción sostenibles en función de la conservación. Mediante ellos, cada productor puede planificar el uso del suelo –agrícola, en este caso– estableciendo algunas restricciones a las secuencias de cultivo, teniendo en cuenta las características de su establecimiento productivo.

En diciembre de 1981, Uruguay reguló el uso sostenible de suelos y aguas mediante el decreto-ley N.º 15.239, que declaraba de “interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios”.

En 2008 se dictó el decreto N.º 405/2008, que exigía la presentación de un plan de uso y manejo responsable del suelo. Esa planificación debía exponer que el sistema de producción proyectado determinara una erosión tolerable, teniendo en cuenta los suelos del predio, la secuencia de cultivos y las prácticas de manejo.

En 2009 fue aprobada la ley N.º 18.564, que obliga a los tenedores de tierras –a cualquier título– a aplicar las técnicas que indique el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y en todos los casos hace responsable solidario al propietario del predio por su incumplimiento. En setiembre de 2009 se modificó su Artículo 2º para agregar que “todas las personas tienen la obligación de colaborar con el Estado en la conservación, el uso y el manejo adecuado de los suelos y de las aguas”, además de establecer multas ante su incumplimiento.

Por resolución del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en enero de 2013 se creó una herramienta para la conservación de suelos denominada “planes de uso y manejo de suelos”, con el propósito de cumplir con las normas anteriores y sus decretos reglamentarios, N.º 333 de 2004 y N.º 405 de 2008 (incorporado en 2015 a la ley N.º 19.335), sobre “uso responsable y sostenible de los suelos”.

La obligación de presentar los planes de uso y manejo rige para los tenedores a cualquier título que realizan agricultura de cultivos cerealeros y oleaginosos con destino a la comercialización de granos, a partir de las 50 hectáreas de áreas agrícolas. Su aplicación

---

<sup>11</sup> [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19436Uruguay\\_VNR\\_URUGUAY\\_2018.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19436Uruguay_VNR_URUGUAY_2018.pdf). Fecha: 19 de agosto de 2019.

implica determinar la capacidad de uso y la rotación sostenible de cultivos para cada tipo de suelo, considerando la erosión tolerable, mediante la utilización de un modelo denominado USLE/RUSLE (siglas en inglés de Ecuación Universal de Pérdida de Suelo/Ecuación Universal de Pérdida de Suelo Revisada), ajustado y validado a las condiciones del país.

En síntesis, Uruguay es un ejemplo de cómo se puede instrumentar una política de conservación de suelos.

De este modo, se han puesto como ejemplo tres experiencias internacionales de políticas ambientales agropecuarias contenedoras de modelos de integración de políticas ambientales en lo sectorial. Algunas de ellas abarcan una variedad de problemáticas –por ende son más integrales– y también son de larga data, como la de Estados Unidos, y otras son más recientes y abordan problemas más específicos, como la de uso sostenible de suelos de la República Oriental del Uruguay.



Agriculturización y problemas ambientales  
en el sector agropecuario bonaerense



En este capítulo se abordan los problemas ambientales que atraviesa la PBA como derivación de la producción agropecuaria.

De manera previa se describirá someramente la PBA en cuanto a ubicación geográfica, características climáticas e importancia de la actividad agropecuaria en su economía, entre otros aspectos, para luego exponer los problemas existentes y cómo surgieron o se visibilizaron.

### **La provincia de Buenos Aires y la actividad agrícola-ganadera**

La PBA es una de las provincias de la República Argentina que integra la llamada Región Pampeana, la cual además está compuesta por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y San Luis.

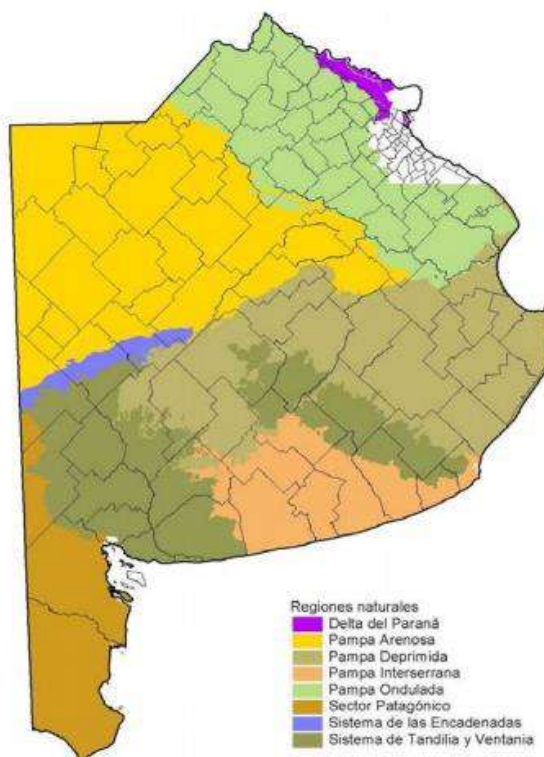
La región se caracteriza por ser una extensa llanura, con ondulaciones, de antiguos médanos. La mayor parte de sus suelos “se han considerado de alta fertilidad en su condición prístina, con elevados contenidos de materia orgánica y adecuados contenidos de macronutrientes” (García y Díaz-Zorita, en Casas y Albarracín, 2015). De ahí su importancia y reconocimiento a nivel mundial como zona apta para la agricultura y la ganadería. Su actividad agropecuaria tiene un rol central en la provisión de alimentos en el orden tanto nacional como internacional, lo que llevó a que sea conocida como el “Granero del Mundo” porque su producción se ha destinado a la alimentación de gran parte de la población humana mundial desde el siglo XIX (Manzanal, 2017).

La PBA limita al norte con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, al noreste con el Río de la Plata y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al este y al sur con el Mar Argentino, al suroeste con Río Negro, al oeste con La Pampa y al noroeste con Córdoba.

En términos administrativos, está integrada por 135 partidos, de los cuales 24 corresponden al sector urbano, con el 2% de la superficie y el 60% de la población provincial, y los restantes pertenecen al interior o sector rural y ocupan el 98% del territorio, con casi 5.000.000 de habitantes de un total de 15.625.000, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Asentada en una superficie total de 307.571 km<sup>2</sup>, es la más importante de la región y casi en su totalidad pertenece a la Pampa Húmeda (Sfeir, en Casas y Albarracín, 2015:31).

## Mapa I: Regiones naturales de la provincia de Buenos Aires



Fuente: www.MAA-PBA (2007)

En la PBA, la actividad económica más importante se centra en el uso del suelo y es la producción agropecuaria. En efecto, es la principal provincia productora de carnes y granos del país. En su superficie se distinguen dos tipos diferentes de áreas respecto del uso del suelo: las periurbanas –localizadas alrededor de los centros poblados– y las rurales (MAA-PBA, 2007). Dentro del área rural, 10 millones de hectáreas son destinadas a cultivos agrícolas y 16 millones a uso forrajero (Sfeir en Casas y Albarracín, 2015).

En cuanto a producción agrícola, se destacan tres regiones importantes: la llamada Zona Núcleo, que comprende el norte de la provincia junto con el sur de Santa Fe y el sudeste de Córdoba, principal área agrícola del país; la Centro-Sudeste, que ha incrementado su actividad en los últimos años, y la Oeste, tradicionalmente ganadera.

Según una publicación del INTA de 2017, “la importancia estratégica de la agricultura en la economía argentina se pone de manifiesto considerando que el sector aporta más del 50% del valor total de las exportaciones y tiene una participación aproximada del 7% sobre el Producto Interno Bruto (PIB) total, que llegaría a 18-22% si se agrega la contribución neta indirecta sumando la cadena de agroprocesamiento” (Andrade, 2017:14). Asimismo aporta a las divisas.

Con relación a la ganadería, según la misma publicación, el stock ganadero provincial oscilaba entonces en los 22 millones de cabezas de ganado bovino, que representaban un 40% del stock total del país. La cría se desarrolla principalmente en la llamada Pampa Deprimida y en el sur de la provincia (Sfeir en Casas y Albarracín, 2015). Como se verá, la ganadería ha sufrido un detrimento durante el período en análisis, a raíz del crecimiento de la agricultura.



## La transformación del modelo productivo y el impacto sobre el ambiente



Rollos de pasto ubicados en la Estación Experimental Agropecuaria INTA General Villegas.  
(Fotografía: Fernanda Hernández Toso)

Los usos del suelo del sector agropecuario pueden ser múltiples y variados: para cría, engorde intensivo o extensivo de ganadería y tambo, para criadero de aves o cerdos u otros animales de granja, para agricultura con o sin rotaciones, para horticultura y fruticultura, para floricultura y para forestación, entre otros (Casas y Albarracín, 2015:218).

En las últimas décadas, los ecosistemas terrestres naturales se han transformado dramáticamente en tierras agrícolas (Viglizzo, 2001). En el sector agropecuario argentino – particularmente en la Región Pampeana– se presentan cambios relacionados con la actividad económica y el modo de producción, que impactan negativamente en el ambiente. Históricamente, el productor ha tomado sus decisiones empresariales basándose en una relación económica entre beneficios y costos, pero generalmente no se ha detenido a analizar el costo ambiental de esa decisión (Viglizzo y Frank en Casas y Albarracín, 2015:139).

Ahora bien, la agricultura argentina está fuertemente identificada con cuatro granos: trigo, maíz, girasol y soja, que por las condiciones del clima y los suelos la posicionaron como una de las más productivas del mundo y la convirtieron en referente de uno de los pocos países capaces de alimentar a los habitantes de otras regiones menos favorecidas, por lo cual su producción se orienta a los mercados externos. Esto ha llevado a la expansión del llamado “agronegocio”<sup>12</sup>, que se relaciona con el incremento de la demanda mundial de *commodities*

---

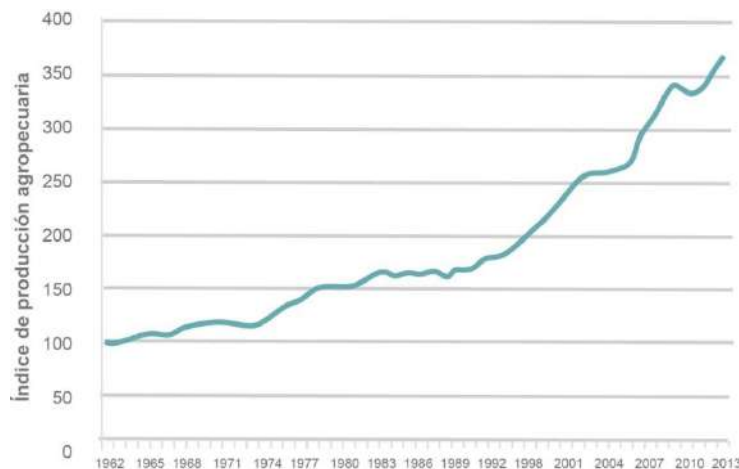
<sup>12</sup> El agronegocio se caracteriza por un conjunto de componentes específicos, entre los que se destacan el uso de las biotecnologías y el capital financiero por tener injerencia en la explotación de la tierra y de los recursos naturales. Para algunos

agropecuarios, al mismo tiempo que a los destinos tradicionales de exportación –como Estados Unidos y la Unión Europea– se han sumado nuevos mercados de países emergentes, como China. De la mano de estos cambios socioeconómicos se han producido, y continúan produciéndose, cambios en el uso del suelo. En este sentido afirma Satorre: “Muchas de las regiones que hoy son casi exclusivamente productoras de grano, hace unos pocos años, eran identificadas como mixtas, pues coexistían en ellas la producción de granos y la ganadería o incluso eran netamente ganaderas” (2005:25). Esas transformaciones en el uso de la tierra implican riesgos para los ecosistemas.

En la región, estos cambios se iniciaron en la década del setenta, cuando los suelos comenzaron a sufrir una modificación de la actividad agrícola, que se caracteriza por el aumento de la producción, la adopción de tecnología moderna, el desarrollo de nuevas formas organizativas de producción y un proceso de agriculturización de tal magnitud que solo en esta área desplazó cinco millones de hectáreas de uso ganadero a la agricultura.

A continuación, algunos indicadores permiten describir esas transformaciones en términos globales (todo el territorio nacional). Por un lado resulta interesante mostrar la evolución del índice de producción agropecuaria total (agricultura y ganadería) entre 1962 y 2013, el cual revela que la producción total se ha cuadruplicado en poco más de 50 años.

**Gráfico III: Índice de producción agropecuaria (1962-2013)**



Fuente: Andrade (2017)

Así tenemos que se expandió la frontera agropecuaria y aumentó la productividad por hectárea (intensificación productiva). Y en esto tuvo un rol muy importante la introducción y la difusión del cultivo de soja, por su capacidad de adaptación, bajo costo y riesgo, y muy buenos márgenes de rentabilidad.

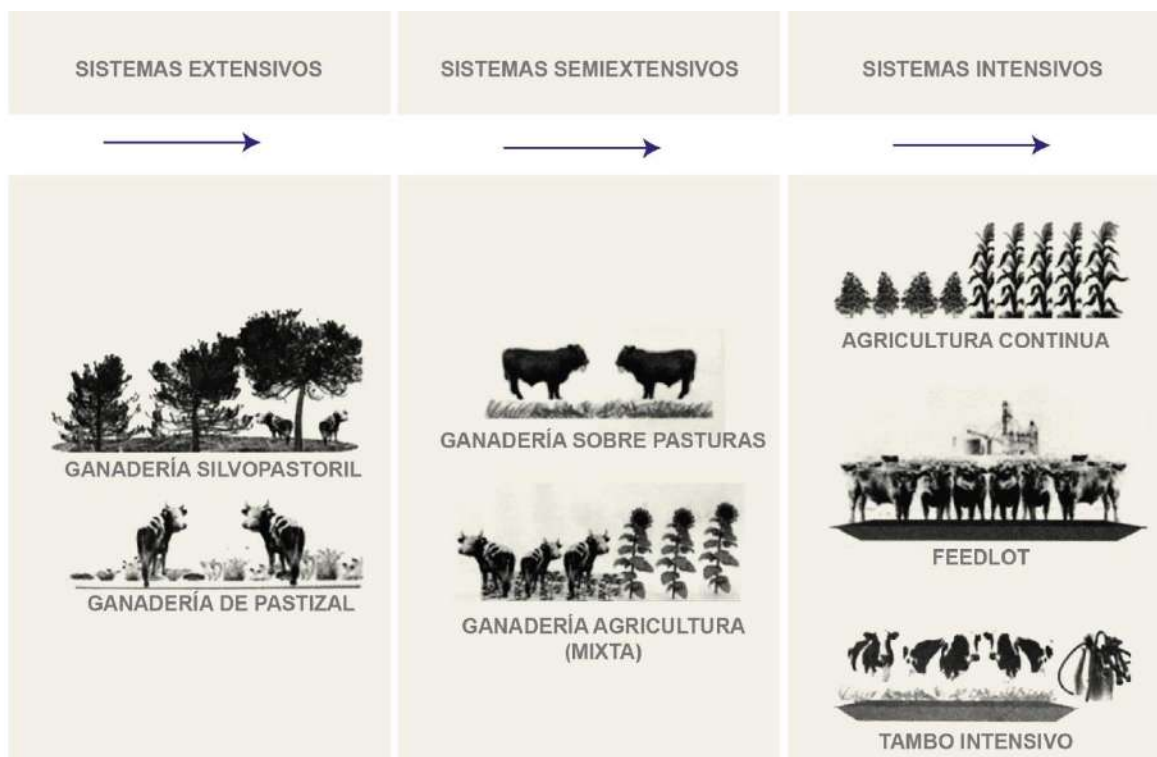
Las transformaciones en la actividad agropecuaria cambiaron definitivamente el perfil agroproductivo argentino en general y el bonaerense en particular. El modelo se concentró paulatinamente en la intensificación<sup>13</sup> tanto para la agricultura como para la ganadería intensiva (*feedlot*).

autores, estos componentes son fuerzas globalizadas y hegemónicas “capaces de imponer qué, cuánto y cómo producir, reorganizando el sistema agrícola en sus diversas dimensiones: materiales, sociales y simbólicas” (Gras y Göbel, en Göbel, Góngora-Mera y Ulloa, 2014:230).

<sup>13</sup> Se entiende por intensificación de la agricultura “el aumento en la duración de la utilización productiva de una porción de tierra que involucra, habitualmente: i) el uso de insumos para subsidiar los reguladores internos y los recursos del ecosistema, ii) la aparente reducción de componentes no planificados de la diversidad (malezas, insectos), iii) la especialización del proceso productivo con la consiguiente reducción de los componentes planificados de la biodiversidad (actividades, especies, genes) y iv) la dependencia de la economía de mercado para la toma de decisiones” (De la Fuente y Suárez, 2008:240).

El modo en el que se dio este proceso fue ilustrado por Viglizzo y Frank (en Casas y Albarracín, 2015) en el Gráfico IV de la siguiente manera:

**Gráfico IV: Transición de sistemas agropecuarios extensivos a sistemas intensivos durante el último siglo**

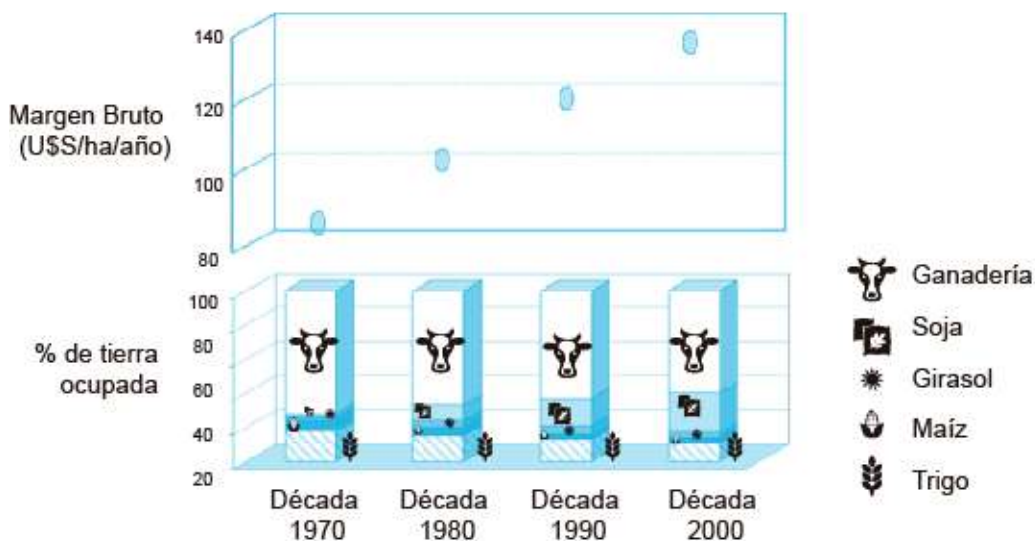


Fuente: Viglizzo y Frank en Casas y Albarracín (2015)

Descendiendo de la escala regional a la predial, en palabras de Viglizzo y Frank, “el resultado del remplazo de tierras naturales y ganaderas por tierras agrícolas fue el cambio más notorio que experimentó la agricultura a lo largo del siglo XX. En la primera mitad del siglo hubo una coevolución entre ganadería y agricultura, bajo condiciones extensivas o semiextensivas, que consolidó el clásico y efectivo modelo de ganadería sobre pasturas y rotación de cultivos con pasturas y forrajes anuales (sistema mixto). Pero la expansión agrícola durante las décadas de 1990 y 2010 estuvo acompañada por una notoria intensificación de los planteos ganaderos. Se expandió un nuevo modelo de intensificación ganadera caracterizada por una alta densidad de animales sometidos a un engorde intensivo a corral... La agricultura aporta la mayor parte de los insumos que requiere ese planteo ganadero intensivo y ambas actividades (agricultura y ganadería), que antes se articulaban en esquemas extensivos de rotación de cultivos, ahora aparecen desacopladas y especializadas, inclusive en administraciones independientes” (Casas y Albarracín, 2015:157-158).

A continuación, en el Gráfico V se puede visualizar de qué manera la agricultura fue avanzando sobre la ganadería entre las décadas de 1970 y 2000.

**Gráfico V: Cambios históricos en la configuración del uso de la tierra y su impacto sobre el margen bruto (círculos grises) por hectárea**



Fuente: Viglizzo, 2008, citado por Viglizzo y Jobbágy (2010)

A ritmo sostenido se produjo el remplazo de pastizales naturales y bosques nativos por praderas artificiales y su posterior sustitución por cultivos anuales, junto con la incorporación de nuevas tecnologías.

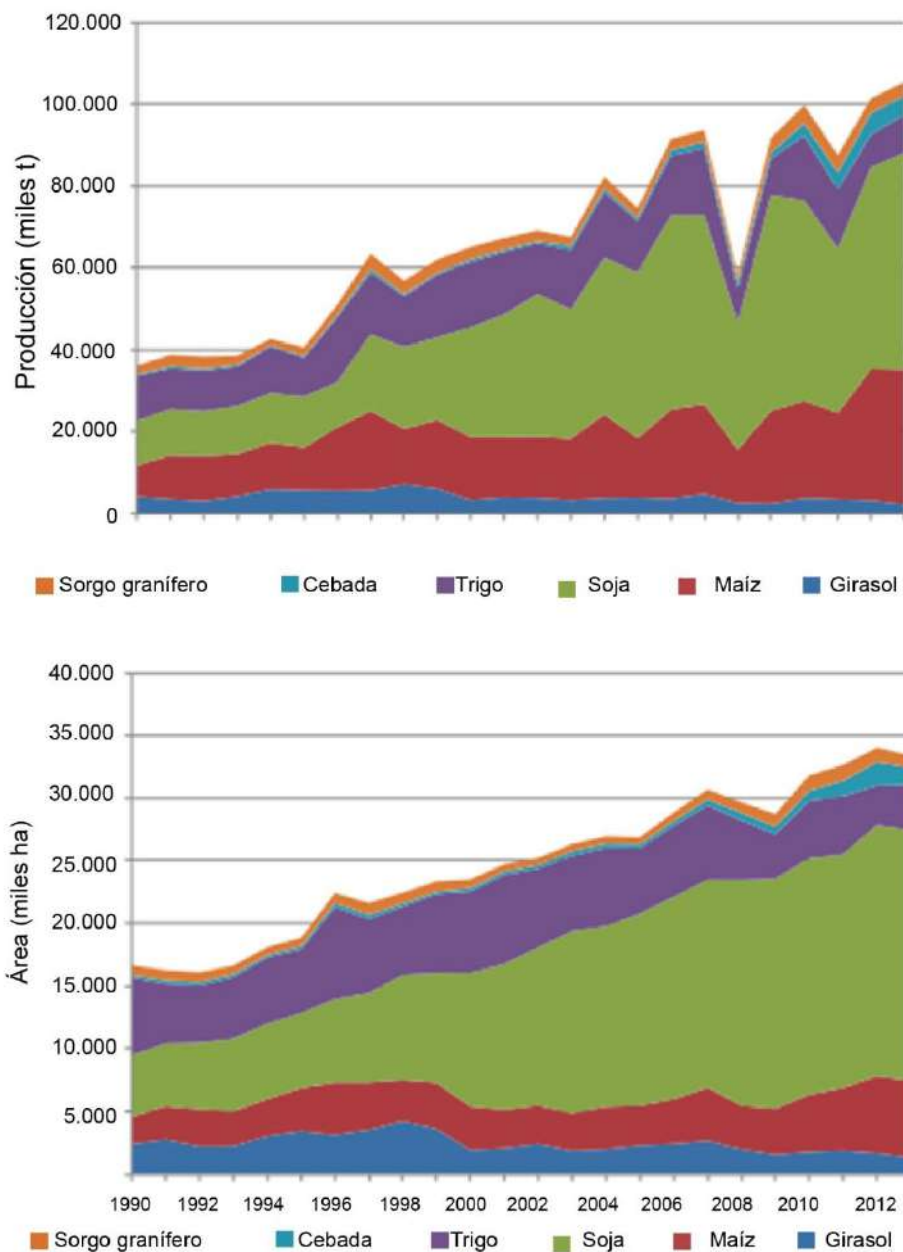
Ahora bien, la reducción de la superficie que ocupaban las praderas genera el peligro de que disminuya la incorporación de carbono originado en la materia orgánica, el que es crucial para el mantenimiento de las propiedades físicas, químicas y biológicas de los suelos y –por lo tanto– para el rendimiento de las explotaciones (Satorre, 2005).

Según Casas (1998), las principales causas del deterioro progresivo de los suelos en el período que abarca las décadas de los setenta y ochenta son el empleo de tractores más potentes y equipos más anchos y pesados, que si bien permiten la intensificación de las labranzas, ocasionan el desmejoramiento de la estructura y la compactación del suelo; el remplazo de los cultivos tradicionales –como el maíz– por otros de mayor atractivo económico, lo que implica una menor incorporación de residuos poscosecha y una alta tasa de extracción de nutrientes del suelo sin la reposición correspondiente por intermedio de fertilizantes químicos, y la modificación del régimen de manejo de la tierra, mediante el cual los contratistas –dueños de las maquinarias agrícolas– participan en la toma de decisiones en lugar del propietario de la tierra. Pero el aspecto más grave de la expansión e intensificación de la agricultura fue el incremento de la erosión hídrica, debido a su carácter irreversible (1998).

Por su parte, la década de los noventa se caracterizó por la irrupción del sistema de siembra directa, la mejora genética con mayores potenciales de rendimiento y la aparición de la biotecnología y –con ella– la soja transgénica. Las innovaciones tecnológicas y el mayor uso de agroquímicos dieron como resultado un mayor aumento de la productividad por hectárea.



**Gráfico VI: Producción, área sembrada y rendimientos promedios en Argentina (1990-2013)**



Fuente: García y Díaz-Zorita en Casas y Albarracín (2015) tomado del sitio web del SIIA

La siembra directa surgió como respuesta a los problemas de pérdida de materia orgánica y mayor riesgo de erosión del suelo, y atenuó el proceso de degradación ocasionado por las actividades de laboreo. Este sistema está asociado al llamado paquete de intensificación o tecnológico, el cual es integrado por la siembra directa, el uso de material transgénico resistente al herbicida glifosato y la aplicación generalizada de este. Por otra parte, para compensar la pérdida de nutrientes y la expansión de plagas, aumentó el uso de fertilizantes y plaguicidas (Viglizzo y Jobbágy, 2010).

El paquete se vincula con un monocultivo, el de la soja. Explica Manzanal (2017) que esta leguminosa comenzó a ser producida en la década del sesenta en Latinoamérica,

específicamente en Brasil. Sin embargo fue en la década siguiente cuando empezó su producción sostenida en el Cono Sur, especialmente en aquel país y Argentina. De esta manera, la agriculturización –iniciada en los setenta– se consolidó con la creciente expansión de la soja. En 2012, ambos países lograron superar la producción sojera de Estados Unidos, que desde fines de la Segunda Guerra Mundial lideraba la producción global, y ese año alcanzaron la mitad de la producción mundial. “Para algunos, es el cultivo que ha permitido el despegue de la economía argentina debido a su alta productividad y rentabilidad y a su impacto positivo sobre los excedentes generados en nuestra balanza comercial de los últimos años” (Viglizzo y Jobbágy, 2010:53). El paquete tecnológico ha sido central para aumentar la productividad de las tierras (Gras y Göbel, 2014).

Sin embargo, el paquete evidenció con el tiempo sus limitantes: poca diversidad de cultivos de rotación, tercerización del uso del suelo para un solo cultivo, baja cobertura del suelo, baja diversidad de rastrojos, disminución de la materia orgánica del suelo, uso predominante de maquinaria grande y pesada, y el tránsito sin control sobre la tierra de cultivo. Afirma Sfeir que se están desarrollando “procesos de compactación y desestructuración que contribuyen a disminuir la infiltración, la percolación y la retención de agua en el suelo. Consecuentemente, en áreas planas, el encharcamiento superficial tiende a incrementarse y en áreas onduladas a inclinadas se incrementa el escurrimiento superficial y la erosión hídrica. En áreas del oeste y sudoeste, en donde la ocurrencia de períodos con déficits hídricos es probable y frecuente, se incrementa la susceptibilidad a la erosión eólica” (Sfeir, en Casas y Albarracín, 2015:47).

Asimismo, en el sur de la PBA –en zonas más frágiles por pendientes o profundidad del perfil– se intensificó el proceso de degradación de los suelos con el deterioro de su capacidad productiva, el aumento de los riesgos de sequía, los mayores costos de producción y el descenso de rendimientos en tierras degradadas (Casas y Albarracín, 2015).

A la postre se sumó otra problemática: en los últimos años, el cultivo de soja ha desplazado a otros vinculados a nuestra demanda nacional de alimentos y relacionados con la soberanía alimentaria argentina (Pengue, 2009). Además de los costos ambientales, la menor diversidad de cultivos tendría consecuencias sobre la estructura productiva y social por cuanto la disminución de la diversificación productiva conduciría a un crecimiento económico más dependiente de las fluctuaciones de precios asociados a uno o unos pocos cultivos genéricos (*commodities*), lo que aumenta la vulnerabilidad de la estructura económica y la torna más susceptible a los vaivenes del mercado (Manuel-Navarrete, Gallopín, Blanco, Díaz-Zorita, Ferraro, Herzer, Lateral, Morello, Murmis, Pengue, Pinero, Podestá, Satorre, Torrent, Torres, Viglizzo, Caputo y Celis, 2005).

Acerca de la producción bovina, ha sufrido decrecimiento y estancamiento como consecuencia de haberse convertido la agricultura en una actividad productiva predominante. No obstante, señala Sfeir (2015) que en 2013 comenzó a aumentar el stock ganadero en la PBA como consecuencia del incremento de los costos relativos de la actividad agrícola.

## **Los problemas ambientales del nuevo modelo de sojización**

La mayor demanda de productos primarios –sobre todo agrícolas– ha ocasionado precios relativos más altos a nivel internacional, lo que incrementando los costos de insumos y labores para su producción. Eso directamente ha causado cambios en el uso de las tierras, aun en las que cuentan con aptitudes agrícolas restringidas. Una de esas transformaciones –como vimos– es la intensificación tanto en la agricultura como en la ganadería. Y, como consecuencia directa de ambas actividades productivas, la contaminación<sup>14</sup> ambiental.

---

<sup>14</sup> “Se entiende por contaminación la presencia, en el medio en cuestión, de un producto en una cantidad mayor a la aceptable, generalmente, como consecuencia de las actividades humanas. Contaminante es todo compuesto químico u otro material que

Entre los problemas ambientales generados por el modelo de sojización que se ha instalado en la PBA en los últimos años, se abordan a continuación los derivados de la intensificación agrícola y la concentración ganadera, por ser los más importantes.

## La intensificación agrícola

La agricultura intensiva –como ya fue explicado– se sustenta en la aplicación de un paquete tecnológico o de tecnología de insumos, que incluyen fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas, semillas genéticamente modificadas<sup>15</sup> y maquinarias agrícolas (Viglizzo, 2001), los cuales generan importantes problemas ambientales e impactan sobre el mantenimiento de la biodiversidad, el ambiente en general y la salud humana.

Según Bernardos y Zaccagnini (2011), el uso de agroquímicos para controlar las plagas es una de las prácticas que contaminan e impactan directamente sobre el ambiente agropecuario. Los distintos principios activos utilizados no solo controlan las especies no deseadas para la agricultura, sino que también afectan a las especies no blanco y sus hábitats, lo cual reduce la aptitud de los sistemas para conservar la biodiversidad y su funcionalidad ecológica.

Como consecuencia del aumento de la expansión y de la intensificación de la agricultura, De la Fuente y Suárez (2008) identifican los siguientes problemas, que son la alteración de: “i) los ciclos biogeoquímicos responsables en parte del calentamiento global y de la contaminación ambiental, ii) el uso de la tierra, a partir del remplazo de bosques, pastizales y humedales por sitios agrícolas; iii) la biodiversidad global en todos los niveles, incluyendo desde la diversidad genética dentro de las poblaciones hasta la diversidad de los ecosistemas en un paisaje, ya sea alterando la composición, riqueza y equitatividad, como las interacciones entre organismos, y iv) la dispersión de la biota más allá de los límites geográficos naturales, a partir de la acción del hombre” (De la Fuente y Suárez, 2008:241). Estos problemas, que determinan variaciones en las propiedades del ecosistema y en los servicios que presta, a su vez pueden retroalimentar directamente el proceso al generar nuevos efectos ambientales o indirectamente al disparar acciones por parte del hombre en respuesta a esos efectos, como ser el mayor uso de insumos. La misma autora afirma que la disponibilidad de nutrientes en los suelos agrícolas ha disminuido como consecuencia de su degradación y de la extracción sostenida de cultivos.

Pengue (2009) sostiene que la extracción de nutrientes, la degradación, la erosión y la desertificación que ocasiona el modelo productivo agrícola tienen como consecuencia ambiental directa –la cual no se percibe hasta que se materializa en la imposibilidad productiva– la devaluación económica de los recursos y el aumento del costo social. “En la campaña 2010-2011 se extrajeron 3,93 millones de toneladas de N, P, K, S y Ca, siendo la reposición de 1,36 millones de toneladas, lo que representa un 34,6% de reposición. La situación descrita indica la existencia de sistemas productivos que no son sostenibles, afectando negativamente los niveles de fertilidad e incrementado los procesos de degradación de los suelos y, por ende, limitando el crecimiento de la producción agrícola nacional” (Cruzate y Casas, 2012:13).

Para Viglizzo y Frank (2015a), un ecosistema es más estable cuanto mayor diversidad biológica presente. Sin embargo, esos autores resaltan que la forma de hacer agricultura en la actualidad ha traído consigo la simplificación del ambiente, remplazando la variedad de especies por un pequeño número de plantas y animales domésticos. Las producciones se

---

se encuentra fuera de lugar o está presente en concentraciones mayores a las naturales y tiene efectos adversos sobre los organismos. La contaminación del suelo se traduce en una pérdida de aptitud para el uso” (Ratto en Casas y Albarracín, 2015:221).

<sup>15</sup> A través de la biotecnología se manipula el ácido desoxirribonucleico (ADN) mediante técnicas recombinantes para la creación de nuevos organismos que reciben rasgos de otras especies (Göbel *et al.*, 2014).

concentran en cultivos de alta productividad y homogeneidad genética, lo que maximiza la producción y la rentabilidad, y hace más sencillo el manejo. Eso, según los especialistas, trae como consecuencia una mayor concentración del riesgo climático, económico y biológico (plagas y enfermedades), pérdida de materia orgánica y sobreextracción de macro y micronutrientes. Así, “en respuesta a los problemas de pérdida de materia orgánica y de mayor riesgo de erosión surgió la siembra directa y otras formas de labranza reducida, mientras que para compensar la extracción de nutrientes y la expansión de plagas aumentó la fertilización y el uso de plaguicidas” (en Casas y Albarracín, 2015:145).

Otro tema para destacar es que la erosión de los suelos no solo tiene efectos negativos dentro del predio rural en cuestión, sino que sus impactos se trasladan fuera de este. Dentro del establecimiento, la erosión se presenta a través de caídas de la fertilidad, de los rendimientos, de la capacidad de infiltración, de la retención de agua, de la compactación, del escurrimiento superficial, de la cantidad de sedimentos y del pH. Fuera de él se visibiliza mediante la deposición de sedimentos, la sedimentación de los cursos de agua, la saturación de los canales de drenaje y la formación de médanos y dunas. Los procesos erosivos no son otra cosa que el resultado de un mal manejo del suelo.

Según Taboada, la agricultura también aporta a las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>16</sup> (GEI), sobre los cuales afirma que “son gases de circulación global, por lo que su emisión afecta no solamente a aquel país o región que los genere, sino a puntos del planeta absolutamente distantes. Es por ello que las estrategias de regulación en lo que hace a la disminución de emisiones se discuten en ámbitos internacionales” (Casas y Albarracín, 2015:203).

El modelo agrícola predominante requiere de un fuerte empleo de agroquímicos y fertilizantes que provocan procesos de contaminación en el suelo, el agua y el aire. Según Viglizzo y Frank, el impacto por la contaminación de agroquímicos se manifiesta a través de: “i) una reducción de la calidad del agua y del suelo y por presencia y acumulación de residuos plaguicidas, ii) un deterioro de la calidad del aire por volatilización de las sustancias activas, y iii) un impacto negativo sobre la biodiversidad” (Casas y Albarracín, 2015:151).

Los plaguicidas son “sustancias químicas líquidas o sólidas que producen efectos tóxicos agudos y crónicos sobre ciertos organismos y que se utilizan principalmente para combatir las plagas (malezas, enfermedades, insectos y otras plagas animales) que afectan a los cultivos” (Andrade, 2017:25).

Este investigador pone de manifiesto que en la actualidad existen a nivel mundial cerca de 1.500 ingredientes activos de plaguicidas y 60.000 formulaciones, y que el 85% son empleados en la producción agroindustrial para evitar los daños por plagas. Estos productos están presentes en el aire, el suelo, el agua superficial y subterránea, y los alimentos, y son la principal fuente de contaminación del medio ambiente, por lo cual representan un riesgo para la salud tanto humana como animal.

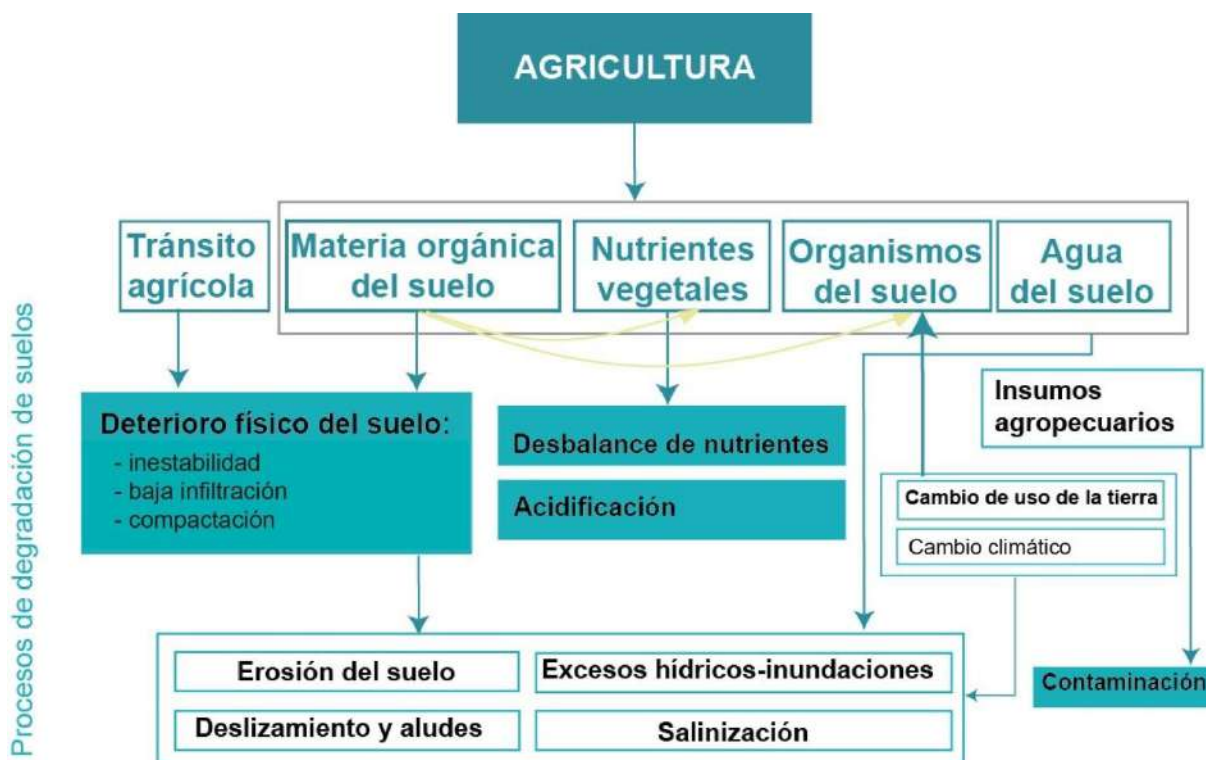
Señala además que estos efectos son atribuibles en gran parte a deficiencias en la aplicación, a la poca conciencia sobre el impacto ambiental de quienes realizan el trabajo y a los escasos controles de las autoridades (Andrade, 2017:26).

A continuación, en el Gráfico VII se muestran los impactos de la agricultura sobre los suelos, las variables de estado y los factores intervinientes, así como los procesos de degradación resultantes.

---

<sup>16</sup> “Se denominan gases de efecto invernadero (GEI) a aquellos que se encuentran en la atmósfera y contribuyen a generar y/o acentuar ese efecto natural, a atrapar la radiación infrarroja emitida por la tierra... El incremento en la concentración de estos gases, aun en aquellos que se encuentran naturalmente, lleva a un incremento en el denominado efecto invernadero” (Taboada en Casas y Albarracín, 2015:203).

**Gráfico VII: Procesos de degradación de suelos**



Fuente: Andrade (2017)

### La concentración ganadera

Como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola se produjo el corrimiento, la intensificación y la concentración de la actividad pecuaria. De esta manera, la hacienda se concentra en menor superficie y es alimentada con suplementación en distinto grado. O bien existe una alta carga en lotes de pastoreo a los que se le agregan rollos de forraje seco, forraje ensilado o granos o sistemas de engorde a corral mediante la provisión de recursos forrajeros y subproductos de origen industrial (Sfeir en Casas y Albarracín, 2015:39).

Si bien la intensificación de la producción fue iniciada en la década del cincuenta y, en esencia, implica “la concentración de animales por unidad de superficie y el aumento en el uso de insumos” (Herrero y Gil, 2008:274), la producción en confinamiento de leche y carne bovina comenzó a intensificarse de manera reciente.

En palabras de Viglizzo y Frank, “el impacto más notorio del remplazo de los sistemas de producción puede apreciarse en el notable incremento de la productividad... un *feedlot* típico de Argentina se implementa sobre una superficie muy pequeña (3-4 hectáreas) y por ella circulan un promedio de 600 cabezas bovinas por año. La productividad típica de ganadería en pastizal, en cambio, se estima a partir de una carga animal mucho más baja, de 0,4 cabezas/ha/año” (Casas y Albarracín, 2015:159).

Rearte (2012) explica que el *feedlot* tiene un gran impacto ambiental a través de la producción de los GEI y la contaminación del suelo y las napas subterráneas. Y que representa un contaminante del aire al levantar partículas de polvo, sobre todo en zonas semiáridas o en épocas calurosas de baja precipitación y ventosas, lo que crea áreas de baja visibilidad en rutas y poblaciones cercanas. Además indica que es un generador diario de grandes cantidades de residuos orgánicos, con importantes aportes de nitrógeno y

fósforo, así como de patógenos, que son transportados por el agua y pueden afectar la salud de la población. Estos residuos orgánicos contribuyen a la contaminación con materia orgánica, sedimentos, gérmenes patógenos, elementos traza y antibióticos, y demás residuos químicos. Una vez depositadas en el suelo, esas sustancias sufren diferentes procesos de biodegradación según el tipo de suelo, el régimen hídrico y el tratamiento previo del estiércol y los efluentes. Es que el *feedlot* constituye un sistema de alta concentración de excrementos y de exposición a la contaminación, por lo cual puede alterar la calidad del agua y representar una amenaza a la salud de las poblaciones cercanas.

Herrero y Gil (2008) destacan que la contaminación atmosférica por los GEI es uno de los problemas más relevantes, ya que la ganadería contribuye al calentamiento global a través de la emisión de metano y óxido nitroso asociado a la dieta de los animales y al manejo del estiércol en sistemas intensivos. Otro de los problemas que mencionan se relaciona con las excretas generadas en esos sistemas, que se concentran en áreas reducidas y resultan ser los principales responsables de los impactos sobre el aire, el suelo y el agua, además de la fuente principal de nutrientes, metales pesados, antibióticos y otras drogas veterinarias y patógenas. Por otra parte, tanto la acumulación de excretas como su utilización como fertilizantes conllevan una preocupación, que es la presencia de residuos de drogas veterinarias, denominadas “microcontaminantes emergentes” de alta persistencia, como lo demuestra su existencia en cuerpos de agua.

Pengue (2009) agrega que la cría intensiva en espacios reducidos de vacunos produce invasión de moscas y roedores, olores nauseabundos y hasta polución en las napas.

Los problemas expuestos hacen que resulte de extrema relevancia contar con información científica acerca del impacto del modelo agroproductivo actual sobre el deterioro del suelo, a fin de generar políticas públicas orientadas a planificar el uso sostenible de este.

Así las cosas, tenemos que la transformación del modelo de producción pampeano –basado en la producción agrícola-ganadera intensiva en uso de energía y capital– ha generado un fuerte e inédito proceso de concentración gerencial del agronegocio, de la provisión de insumos, del capital y de la producción. La contracara del modelo tecnoproductivo dominante es la generación de un compromiso territorio-ambiental que se traduce en la contaminación de suelos y agua, potenciales problemas de salud de la población y un balance de nutrientes negativos en tanto se extrae del suelo mucho más de lo que se aporta, entre otros inconvenientes. Lo cierto es que “el modelo agroexportador no contabiliza este costo oculto, que se realiza a expensas del recurso natural suelo, el cual no es contemplado ni por las empresas agropecuarias ni es incluido como costo en las cuentas nacionales. Este deterioro del suelo tiene un costo tanto privado como social” (Patrouilleau, Kozel y Lacoste, 2015).

El INTA, una de las principales instituciones públicas científico-tecnológicas del país, en un informe sobre sustentabilidad de principios de la década decía: “En los últimos años se ha generado un conflicto entre el avance de la agricultura (en superficie, productividad y modelo productivo) y el cuidado del ambiente, en el que frecuentemente se alzan voces antagónicas y cruzadas sobre los beneficios de la tecnología aplicada en pos de una mayor producción de alimentos y su perjuicio sobre el deterioro de los recursos naturales y la salud de la población” (2013:1).

### **El cuestionamiento social al modelo extractivista**

El nuevo modelo de producción trajo aparejados grandes cambios que se traducen en nuevas relaciones de poder en las formas de producción, en la contradicción entre el aporte del modelo a la redistribución, en la defensa de nuestra soberanía nacional alimentaria y en la reconfiguración de los territorios, entre otros aspectos.

Del mismo modo que se desarrollaron en términos técnicos los cambios sucedidos en la agricultura bonaerense, prontamente comenzaron a hacerse visibles las críticas desde la faz social en las voces académicas y en la prensa. No tardó en ponerse en el tapete el discurso hegemónico que naturaliza hechos y realidades como las vinculadas con la expansión de los *commodities*, que los “expone como resultantes de un devenir natural y necesario para el bien de todos y para el desarrollo de la nación en cuestión... [y que] es un discurso de poder, una construcción de verdad, la verdad del poder hegemónico que se conforma ocultando, desinformando, desvalorizando toda evidencia sobre las negativas consecuencias –sociales, ambientales, productivas y culturales– que estos procesos productivos conllevan” (Manzanal, 2017:2).

En efecto, los problemas sociales, económicos, políticos y ecológicos resultantes de la nueva lógica de producción comenzaron a visibilizarse y dejaron al descubierto las situaciones de injusticia social. Según Manzanal (2017), estas se asocian con la profundización de la desigualdad y la marginación social, el deterioro ambiental que produce la deforestación y el uso de agroquímicos, la persecución, la opresión y la discriminación de los actores sociales involucrados, y la pérdida de autonomía de los países en las decisiones políticas, económicas, tecnológicas y financieras.

Desde las ciencias sociales se asoció esta nueva forma de producir con un modelo extractivista, que se ancló en países como Argentina en un contexto específico “delimitado por la implementación de políticas neoliberales que favorecieron la ampliación de las facultades de mercado para influir y orientar el desarrollo de la producción agrícola, de los conocimientos y la innovación tecnológica” (Göbel, 2014:230). Esto fue posible por la eliminación de regulaciones de parte del Estado nacional.

Explican Silvetti y Cáceres (2015) que las corporaciones multinacionales, que se constituyen en actores hegemónicos en el proceso de agriculturización, recibieron incentivos por parte del Estado: libertad empresarial, derechos de propiedad privada y libre comercio. Prueba de eso es el decreto N.º 2.284/91, mediante el cual fueron disueltos los organismos nacionales que hasta ese momento regulaban la actividad cerealera y cárnica, con lo cual el Estado ya no fijaría precios mínimos ni determinaría cupos de producción o llevaría adelante la producción, entre otras facultades que resignara. Esto implicó “la mercantilización y apropiación privada de los bienes naturales en territorios en los que la legislación ambiental es deficitaria o está desactualizada, o donde el control estatal es débil o puede manipularse en beneficio del capitalismo concentrado” (2015:3). Sin embargo no puede obviarse que esta modalidad de crecimiento destructiva en materia ambiental se encontró “al mismo tiempo legitimada, justificada y/o invisibilizada socialmente a partir de la implementación de un conjunto de políticas redistributivas que le confieren a la actividad cierto grado de legitimidad social” (2015:5)<sup>17</sup>.

Anteriormente se explicó que la producción de *commodities* agropecuarios –como la soja– depende, desde el punto de vista productivo, del paquete tecnológico. Esto trajo cambios en la organización de la producción, que pueden resumirse en: 1) separación de la propiedad de la tierra de quien desarrolla las actividades productivas, lo que implica una mayor contratación de servicios, y 2) predominio de contratos de arrendamientos rurales y el uso de contratistas para realizar las principales tareas. Los *pools*<sup>18</sup> de inversión y los grandes productores se encontraron en mejores condiciones de aprovechar las innovaciones del paquete, lo que llevó a muchos pequeños propietarios a abandonar sus propiedades y

---

<sup>17</sup> El ámbito sojero es un sector económico de gran relevancia fiscal por los ingresos generados por los impuestos a la exportación.

<sup>18</sup> “Un *pool* de siembra produce soja empleando 1,6 horas hombre/ha/año y maíz con 2 horas hombre/ha/año. Eso marca un parámetro de demanda laboral promedio cuatro veces inferior al promedio empleado hace doce años (Bragachini et al., 2013)” (Silvetti y Cáceres, 2015, Notas).



arrendar sus campos, los que fueron incorporados así al cultivo de soja a gran escala (Silvetti y Cáceres, 2015).

Explica Manzanal (2017) que existe la creencia de que los efectos negativos resultantes de esta nueva forma de acumulación de capital –del extractivismo o la agriculturización, que se consolida con la sojización– se limitan a un espacio determinado y afectan solamente a la población localizada en torno al emprendimiento, pero, “por el contrario, su alcance es extendido, difuso, global y compromete a toda la sociedad. La reprimarización de las economías del Cono Sur controlada directa o indirectamente por grandes corporaciones multinacionales (Monsanto, Syngenta, Bayer, CRESUD, Cargill, ADM, Maggi y Bunge, entre otras) condiciona la soberanía nacional a través de la pérdida de la soberanía de la gestión pública, económica y científica de los distintos países” (2017:3).

En cuanto a la PBA (como dijimos, la más poblada de la Argentina), las ciudades sufrieron un proceso de reconfiguración. “En ciudades medias y grandes, la sojización contribuye a profundizar la polarización urbana, pues tanto ayuda a fortalecer la imagen de modernidad y pujanza como agudiza la marginalidad y exclusión social. De este modo se construyen ciudades polarizadas con claras y precisas imágenes de riqueza y de miseria, de inclusión y de exclusión, donde la desigualdad es la premisa y el proceso de sojización uno de sus desencadenantes” (Manzanal, 2017:12).

Como refiere Manzanal (2017), el modelo extractivista es excluyente y concentrador en tanto –en lo que a la región en tratamiento respecta– vulnera a pequeños y medianos productores agropecuarios y de servicios, muchos de los cuales deben abandonar sus actividades o son trabajadores de la salud o bien de la educación o familias y niños en edad escolar expuestos a las enfermedades producidas por la contaminación, a la pobreza y a la marginalidad.

La lucha se presenta muy desigual y los medios hegemónicos suelen permanecer en silencio ante las injusticias que se evidencian. Algunas de las consecuencias negativas de la agriculturización son difundidas por medios periodísticos como *Página 12*<sup>19</sup> y *Diario Popular*<sup>20</sup>, que siempre se han hecho eco de problemas de índole socioambiental de ese tipo y no han dudado en hacer pública, por ejemplo, la relación entre la siembra directa –o la sojización– y las inundaciones en la PBA.

Muy pocas veces suelen encontrarse notas críticas de la agriculturización o sojización en diarios como *La Nación*, que cuestionen el sistema de siembra directa, por ejemplo. Pero, en cuanto a la lucha contra la desertificación respecta, este diario sí ha sido un poco más crítico llevando las voces de los expertos del INTA a sus páginas y, sobre todo, introduciendo dudas respecto del remplazo de la rotación de cultivos por el monocultivo de soja. Así se desprende de la nota publicada el 24 de enero de 2004 y titulada “Suelo: la degradación afecta la riqueza nacional”<sup>21</sup>.

Sí parece contradecirse con la tradicional defensa y el apoyo de la agriculturización que viene sosteniendo el diario *Infobae*, con la nota periodística impresa bajo el título “Argentina: mal uso de los agroquímicos provoca problemas de salud. El boom de la soja en la Argentina, el principal producto de exportación del país, está relacionado con el uso de semillas transgénicas. La mala aplicación de herbicidas y pesticidas trae consecuencias sobre algunos sectores de la población rural”<sup>22</sup>, del 21 de octubre de 2013. Llamativamente, su contenido dice mucho más que el titular al arremeter contra el paquete tecnológico y la empresa Monsanto, y aducir que el glifosato por sí solo puede generar trastornos a la salud de los humanos más allá de la buena o mala aplicación a la que esté sometido.

<sup>19</sup> <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-297922-2016-04-27.html>

<sup>20</sup> <https://www.diariopopular.com.ar/general/el-rol-la-siembra-directa-las-inundaciones-culpable-o-inocente-n234490>

<sup>21</sup> <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/suelo-la-degradacion-afecta-la-riqueza-nacional-nid567549>

<sup>22</sup> <https://www.infobae.com/2013/10/21/1517756-argentina-mal-uso-los-agroquimicos-provoca-problemas-salud/>

El uso del paquete –como se dijo– trajo consigo el incremento de la utilización de plaguicidas, cuyo consumo nacional aumentó casi el 800% entre 1993 y 2014, según datos publicados por Palmisano (2018). A diferencia de otros países, como los europeos, en donde las iniciativas contra el uso de agroquímicos surgen en los parlamentos, en América Latina es la sociedad civil la que se moviliza y emprende la lucha en forma aislada. Distintos actores se han organizado para demandar la prohibición de fumigaciones en la interfaz campo-ciudad, debido a denuncias por aumentos de casos de cáncer en localidades expuestas o lindantes a áreas de fumigación. Esto ha generado que muchos centros urbanos aprueben a nivel local normativas que regulan o prohíben esa actividad. En este contexto surgieron las primeras ordenanzas municipales que comenzaron a limitar de alguna manera las fumigaciones. “La amplitud del área donde la aplicación de agroquímicos está vedada o restringida a muy pocos productos provocó un escenario de disputas donde se desplegaron complejos procesos de adaptación, resignificación de los usos de la tierra e incluso reiteradas violaciones y revisiones de las ordenanzas. Es significativo que en aquellos municipios donde las legislaciones fueron impulsadas y respaldadas por colectivos de vecinos son áreas que representaron una oportunidad para el desarrollo de agriculturas alternativas” (2018:5).

En el sentido expuesto se destaca el caso de la ciudad de Trenque Lauquen (PBA), donde un grupo de instituciones relacionadas con la utilización de agroquímicos y convocadas por el área de ambiente del Municipio empezaron a trabajar en 2010 en el intercambio de conocimientos y propuestas, con el fin de colaborar en el ordenamiento de las prácticas que involucran la utilización de esos químicos en la producción agropecuaria. En 2012, ese equipo de trabajo presentó un proyecto de ordenanza que al año siguiente fue aprobado con modificaciones por el Concejo Deliberante. La ordenanza, que se verá en detalle en el Capítulo 6, creó una zona en torno a los centros poblados del partido de Trenque Lauquen en donde no se permite aplicar agroquímicos. La restricción municipal obligó a los productores de esa área a replantear sus sistemas productivos. En 2016, la Secretaría de Producción y el INTA acordaron formar un grupo de productores cuyas propiedades hubieran quedado dentro del sector donde se prohíbe fumigar, a fin de encontrar alternativas productivas. Es así como se conformó el grupo de productores agroecológicos Trenque en Transición, dedicado a la huerta orgánica y a la ganadería a pequeña escala (Demateis Llera y Crespo, 2017).

En el interior de la PBA, las notas en medios locales se han vuelto más recurrentes sobre todo en los últimos años, cuando el tema de la contaminación por agroquímicos se popularizó a medida que se reguló municipalmente o se judicializó. Ya no resulta extraño encontrar artículos periodísticos que informan sobre vecinos de algún pueblo que se convocan para reclamar por medidas ambientales. Tal es el caso de la localidad de 30 de Agosto, del partido de Trenque Lauquen, que fue publicado así por el diario digital *Infocielo*<sup>23</sup> el 9 de noviembre de 2016: “En un pueblo de Trenque Lauquen piden un campamento sanitario por los agroquímicos”.

Párrafo aparte merecen las organizaciones sociales<sup>24</sup> –ya sea de vecinos, profesionales o productores– que comenzaron a conformarse en busca de una alternativa contra el sistema

---

23

[https://infocielo.com/nota/74715/en\\_un\\_pueblo\\_de\\_trenque\\_lauquen\\_piden\\_un\\_campamento\\_sanitario\\_por\\_los\\_agroquimicos/](https://infocielo.com/nota/74715/en_un_pueblo_de_trenque_lauquen_piden_un_campamento_sanitario_por_los_agroquimicos/)

<sup>24</sup> A modo ejemplificativo, pero también por su trayectoria, se puede mencionar la Asociación Civil BIOS, creada en Quilmes (PBA) en 1991 y que funciona en Mar del Plata desde 1998. BIOS se encuentra enlazada institucionalmente con la Red Nacional de Acción Ecologista de Argentina, la Coalición Ciudadana Antiincineración, IPEN Por un Futuro Libre de Tóxicos y GAIA. En cuanto a esta investigación, BIOS promueve la agricultura orgánica acompañando la creación de marcos regulatorios en los gobiernos locales y editando material bibliográfico sobre agroquímicos y problemática rural, y promueve el uso de tecnologías amigables con el ambiente para el tratamiento de los residuos. Además aborda una mirada crítica y denuncia el modelo sojero en la región. La asociación fue la encargada de llevar un estudio en el partido de General Pueyrredón. La campaña, llamada Mala Sangre, consistió en tomar muestras de sangre de voluntarios que vivían en la ciudad y que no se encontraban expuestos a agroquímicos ni consumían soja y a otros que vivían en cercanías de zonas agrícolas. Los resultados

extractivista. En este contexto, la agroecología empezó a visualizarse como una opción de producción o, en algunos casos, una forma de vida que se adecua al paradigma del DS. Así sucedió con la Asamblea por la Protección de la Vida, la Salud y el Ambiente, del partido de Pergamino; Monte Callado, en Tandil; La Aurora, en Benito Juárez, y el establecimiento La Primavera, que cuenta con una importante cantidad de hectáreas bajo manejo agroecológico en Bolívar, debido al trabajo conjunto de su propietario con el Colectivo Tierra Viva de Bolívar, la Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología (Renama)<sup>25</sup>, la Red de Médicos de Pueblos Fumigados de Argentinos y la Red de Abogados de Pueblos Fumigados, entre otras organizaciones.

Refieren Patrouilleau *et al.* (2017) que en la difusión de la agroecología jugaron un rol muy importante las universidades, entre las cuales se destacaron la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata, que en la década del noventa incorporaron el enfoque agroecológico a sus planes de estudio. Luego fueron surgiendo otras propuestas académicas, como licenciaturas, diplomaturas y especializaciones.

En Argentina, la agroecología no se limita a producciones de pequeña escala, de autosubsistencia o de la agricultura familiar, “sino que también se ha desarrollado un espacio de experimentación de la agroecología ‘extensiva’ o ‘a gran escala’, en el marco de esquemas productivos propios del agronegocio, pero que promueven formas de producción alternativas a las soluciones tecnológicas más difundidas” (Patrouilleau *et al.*, 2017:46).

De este modo se da cuenta de la lucha que desde la sociedad –como ocurre en otros países de América Latina– se viene dando contra el modelo de la agriculturización.

En el capítulo que se cierra se han traído a tratamiento tres aspectos de un fenómeno que se ha instalado en nuestro país hace ya algunos años: la agriculturización. Se vieron, por un lado, las modificaciones productivas y, por el otro, los problemas de índole ambiental que fueron apareciendo. Luego se describieron los cambios sociales que ese mismo modelo traería. Entonces se presenta la contradicción entre satisfacer las necesidades básicas y la cuestión ambiental: ¿de qué manera estas pueden abordarse en forma más integral dentro del paradigma del DS?

---

arrojaron la presencia de glifosato en el 70% de las muestras de orina y la presencia de AMPA –el metabolito del glifosato– en el 70% de las muestras. Un solo caso (10%) dio negativo para ambos análisis.

<sup>25</sup> La Renama fue creada en 2016. Fomenta la agroecología organizando jornadas de difusión y concientización sobre la necesidad y la posibilidad de la producción agroecológica.

## Parte II. Análisis político-normativo multinivel

El significado que representa el ambiente señala la necesidad de implementar políticas públicas que tiendan al DS y no se encuentren subordinadas a los beneficios privados, en tanto se entiende a aquel como patrimonio de la humanidad, como parte de la vida de las personas y de las generaciones futuras.

El enfoque del DS analizado en el Capítulo 2 apunta a un modelo para la generación de políticas públicas ambientales del sector agropecuario, ya que en mayor medida afecta recursos finitos o no renovables. Desde este punto de vista, excede el valor meramente económico que pueda dársele.

Comienza aquí la Parte II de este trabajo, que se divide –al igual que la Parte I– en tres capítulos. El Capítulo 4 se adentra en la recepción del paradigma del DS en el campo normativo nacional posreforma constitucional de 1994 y se complementa con la política agropecuaria ambiental de ámbito nacional.

A tal fin se describen los ámbitos implicados en la política ambiental agropecuaria y se traen las voces de los funcionarios públicos que aportan su subjetividad respecto del accionar institucional.

En cuanto a las instituciones, es necesario realizar una aclaración previa. En nuestro país, las cuestiones ambientales y agropecuarias son competencia de dos carteras diferentes a nivel tanto nacional como provincial: la ambiental y la agropecuaria. Entonces, para estudiar la política ambiental agropecuaria se deben abordar dos instituciones independientes para luego ver el grado de coordinación e integración entre las políticas de ambas.

Finalmente se estudia el marco legal general a partir de la Constitución nacional como columna vertebral de todo nuestro sistema jurídico nacional, provincial y municipal.

En el Capítulo 5 se ve la inserción del paradigma de la sostenibilidad en el ámbito normativo de la PBA y se indaga sobre la implementación de políticas ambientales sostenibles en el agro bonaerense.

Para concluir, el Capítulo 6 estudia dos casos de políticas subprovinciales, el de 13 partidos del noroeste bonaerense en lo referido a la sanción de ordenanzas municipales que regulan la aplicación de agroquímicos y la instalación y el funcionamiento de *feedlots*, y el Plan de Mejoramiento de Suelos del partido de Daireaux.

Los capítulos 4, 5 y 6 serán abordados además empíricamente, por medio de entrevistas semiestructuradas o profundas y a través del relevamiento y el análisis de normas, proyectos de normas y políticas públicas de diferentes niveles, conforme lo expuesto en la Introducción.

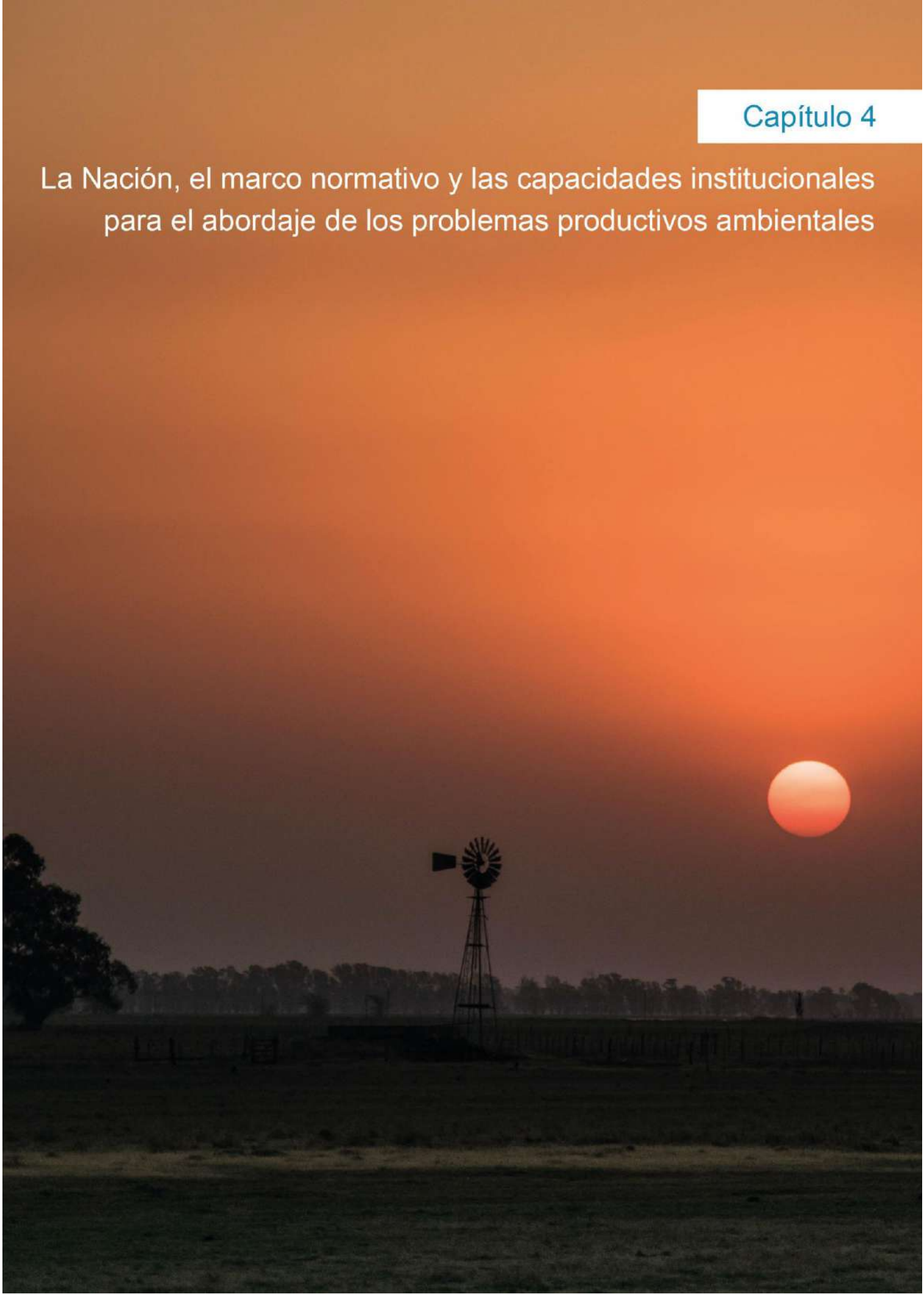
Asimismo, y en función de los aportes teóricos de los capítulos 1 y 2, para la Parte II se configuraron tres aspectos o dimensiones a indagar en vista de discernir sobre la política ambiental agropecuaria y su inserción en los lineamientos del DS. Estas dimensiones aportaron los lineamientos para poder entrevistar a funcionarios e investigadores, ahondar en su subjetividad, en sus visiones, y aportar una mirada de quienes son “hacedores” de la política.

La primera dimensión que se establece tiene que ver con el interés por el ambiente que se suscita dentro del sector agropecuario y la significancia de la Reforma Constitucional de 1994.

La segunda refiere a la política ambiental agropecuaria en la PBA, en particular a las normas y políticas públicas.

Y la tercera se inmiscuye en los niveles o grados de coordinación entre los organismos nacionales y provinciales que se presentaron en los diferentes capítulos.

La Nación, el marco normativo y las capacidades institucionales  
para el abordaje de los problemas productivos ambientales



En este capítulo se presenta el marco normativo nacional ambiental, que se compone de las cláusulas pertinentes de la Constitución reformada en 1994 y la Ley General de Ambiente (LGA), además de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina.

Seguidamente se analizan las capacidades institucionales para abordar una política ambiental agropecuaria nacional por parte de las dos carteras con competencia en la materia y sus organismos técnicos y de transferencia técnica: la encargada de la política ambiental, la de ambiente y la que se ocupa de la política agropecuaria, conocida como de Agricultura, Ganadería y Pesca, junto con el INTA y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa). Dentro del período 2002-2016 se identificaron algunos proyectos de políticas públicas de alcance nacional –impulsados por el MAGYP o por la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación– que buscaron atender los principales problemas ambientales originados por el modelo de producción agropecuaria.

Para abordar la complejidad de estos aspectos normativos institucionales y políticos se tuvieron en cuenta diversas temporalidades relacionadas con la historia de los organismos, su conformación, los hitos de la normativa que integran aspectos del paradigma del DS y los proyectos de políticas públicas impulsados en la última etapa abordada.

Como material secundario se utilizan las normativas y los textos de los proyectos, y como fuente primaria, las entrevistas.

## **El marco legal nacional**

### **Compromisos de cooperación internacional suscriptos por Argentina**

A partir de Río '92, oportunidad en que fue celebrada la Cumbre de la Tierra, convocada tras el reconocimiento principalmente de los países desarrollados sobre la insostenibilidad de los niveles de producción y consumo para el planeta, los temas ambientales comenzaron a incorporarse como una de las dimensiones del DS, lo que fortaleció la institucionalidad ambiental de los países de la región (Sánchez Albavera, 2004).

A raíz de esa convocatoria internacional surgieron acuerdos globales que generaron cambios institucionales y nuevos mecanismos de cooperación entre países. Brañes (2001) afirma que los acuerdos a nivel institucional se han proyectado en instancias supranacionales de integración y cooperación subregional, como son –para América del Sur– el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el órgano técnico llamado Subgrupo de Trabajo N.º 6 de Medio Ambiente, creado dentro de su estructura en 1996. En 2003 también fue creado su órgano político, denominado Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur, encargado de la coordinación de las políticas ambientales.

La Conferencia de Río impulsó el proceso de desarrollo y aplicación de la legislación ambiental de los países signatarios, para ponerse a tono con los instrumentos internacionales<sup>26</sup>. Los cinco acuerdos de Río son: 1) Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 2) Programa 21, 3) Declaración de Principios Relativos a los Bosques, 4) Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y 5) Convenio sobre Diversidad Biológica.

Con posterioridad se firmaron otros no menos importantes, como la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el Protocolo de Kioto, el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología, el Programa de Acción Global para la Prevención de la Contaminación Marina Originada en Fuentes Terrestres, el Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento del Consentimiento Fundamentado Previo a

---

<sup>26</sup> Si bien con anterioridad a Río '92 existían convenciones como Ramsar, CITES, CMS, COVEMAR, Viena sobre la Capa de Ozono y Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, lo cierto es que los temas ambientales fueron tratados más integralmente a partir de 1992 al incorporar el DS como meta principal.



Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Objeto de Comercio Internacional, y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

CEPAL-PNUMA (2002:199) afirman que “el cambio esencial en los acuerdos post Río es que se pone de manifiesto la correlación entre ambiente, salud, patrones de producción y consumo con las políticas económicas comerciales y sociales”.

#### **La Reforma Constitucional de 1994**

En el Capítulo 1 se realizó una definición de norma y se puso de manifiesto que el conjunto de normas jurídicas se da en llamar sistema jurídico. Se dijo también –a modo introductorio– que la Constitución es la norma fundante de ese sistema jurídico.

Resulta fundamental entender nuestro sistema constitucional, ya que la Constitución de un Estado lo constituye –estructurándolo y organizándolo– dotando de justificación política y legitimación formal a todas las normas jurídicas y, “desde una conceptualización avalorativa, la Constitución como norma fundamental regula la creación del derecho, estableciendo los sujetos que han de dictarlo, el procedimiento pertinente para producirlo y, en algunos casos, los contenidos mínimos que aquel ha de tener” (Gelli, 2008:467).

Antes de abordar la reforma conviene adelantar que –como se verá en este capítulo y en el siguiente, en el cual se analice la situación de la PBA– existen problemas de coordinación interinstitucional y de competencia que derivan de nuestro propio marco constitucional, que se suscitan entre Nación-Provincia con relación al tema en estudio y dificultan la implementación de una política ambiental agropecuaria.

En 1993, oportunidad en que gobernaba el país el presidente Carlos Menem, este se propuso ser reelegido. Como no logró conseguir los dos tercios necesarios en ambas cámaras del Congreso para declarar la necesidad de una reforma constitucional, dictó el decreto N.º 2.181/93 para convocar a consulta popular voluntaria no vinculante destinada a que los ciudadanos se expresaran sobre ese proceso.

Sin embargo, el 14 de noviembre de 1993, el expresidente Raúl Alfonsín y Menem –quienes encabezaban los partidos mayoritarios del país, el radicalismo y el justicialismo respectivamente– suscribieron el Pacto de Olivos para acordar la enmienda de nuestra Carta Magna. Este se constituyó así en la causa inmediata de la Reforma Constitucional de 1994. Los objetivos de este proceso estuvieron incluidos en el pacto: acortar el período presidencial, pero permitir la reelección por un solo período; atenuar el presidencialismo, incluir los derechos humanos de tercera y cuarta generación, y establecer prioridad legal a los tratados internacionales, entre otros (Bidart Campos, 1995, y Gelli, 2008).

A tal fin, y fundándose en la consulta no vinculante, se promovió la ley N.º 24.309/93<sup>27</sup>, que declaró la necesidad de la reforma distinguiendo dos áreas: un núcleo de coincidencias básicas acordes con los aspectos principales del Pacto de Olivos que los constituyentes debían aprobar o desechar en bloque y una segunda parte abierta a deliberaciones. Finalmente, en agosto de 1994 fue aprobada la Reforma Constitucional.

---

<sup>27</sup> Ley N.º 24.309/93. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)



Edificio del Congreso de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fotografía: Carlos Marcel)

Resulta necesario detenerse en algunas características propias de nuestro sistema de gobierno y de nuestra Constitución nacional (CN), porque hacen directamente a la comprensión del tema en investigación. Esto, porque no puede entenderse nuestro sistema jurídico ni cómo funcionan los órdenes normativos multinivel sin remitirse a nuestra Carta Magna.

El Estado argentino se caracteriza por haber adoptado una forma de gobierno federal de conformidad con el artículo 1º de la CN. Esto significa la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y la autonomía de muchos otros: las provincias (Gelli, 2008:31).

Por otra parte, en virtud del artículo 31º de la CN<sup>28</sup> se establece un bloque federal que es supremo respecto de todo el derecho provincial. Según Bidart Campos (1995:249), se trata de un bloque trinitario compuesto por la Constitución federal, las leyes dictadas en su consecuencia por el Congreso y los tratados. Esto significa que por encima de toda norma provincial se encuentran la CN, las leyes nacionales y los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

Mediante la reforma constitucional se sanciona el artículo 41º de la CN, tras la aprobación del dictamen de la mayoría en el Plenario<sup>29</sup>. Este artículo –complementado con otros de índole procedimental– viene a consagrar los llamados derechos ambientales<sup>30</sup>, incluyendo el paradigma del DS y fijando modalidades en su defensa a través del ejercicio del denominado Amparo Ambiental (artículo 43º de la CN).

---

<sup>28</sup> Artículo 31º de la CN: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”.

<sup>29</sup> <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.41>

<sup>30</sup> Juliá (2015) define el derecho ambiental como “el conjunto de instrumentos legales que forman parte de la regulación de la problemática ambiental”.

El artículo 41º de la CN reza: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. 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, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Por medio del artículo 41º, los constituyentes –por primera vez en nuestra historia constitucional, acorde con las preocupaciones que se venían manifestando en el ámbito de las Naciones Unidas y siguiendo la idea enunciada en el Informe Brundtland– tutelaron el ambiente.

Tras algunas disposiciones declarativas y la obligación de recomponer el daño ambiental, lo más importante ha sido la facultad que se reservara la Nación para dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental sin alterar las jurisdicciones provinciales. Las provincias, a su vez, dictan las normas necesarias para complementar las de esos presupuestos.

En virtud del federalismo, la Nación dicta su propia legislación, administra en la esfera de su competencia y sus jueces ejercen la jurisdicción. Las provincias ejercen también las tres funciones en el ámbito de sus respectivos atributos. La única excepción a este principio es la jurisdicción en materia de derecho común (derecho civil, comercial, penal y laboral), cuya legislación es dictada por la Nación, mientras que los tribunales judiciales son provinciales.

En materia ambiental, la legislación es concurrente: tanto la Nación como las provincias sancionan leyes ambientales. La Nación aprueba las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, pero las provincias pueden aumentar las exigencias proteccionistas y la administración –como la jurisdicción en materia ambiental– son provinciales.

A su vez, la Reforma Constitucional consagra en el artículo 124º el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio. Sin embargo le corresponde a la Nación garantizar un ambiente sano. Y por eso es también a esta a quien le corresponde “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas” (artículo 41º de la CN).

En síntesis, en lo referido a derechos ambientales, el artículo 41º de la Constitución dispuso un deslinde, una separación de competencias entre la Nación y las provincias, por lo cual le corresponde a aquella dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Con eso, la legislación de base ha quedado reservada a la autoridad federal. De esta manera, a partir de la Reforma Constitucional, el Congreso de la Nación puede y debe dictar la normativa ambiental mínima para todo el país, “aunque su aplicación –administrativa o jurisdiccional– corresponda a los gobiernos locales”<sup>31</sup> (Gelli, 2008:572). Debe destacarse que las provincias conservan sus atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental más allá de los presupuestos mínimos dictados por la Nación, de acuerdo con sus problemáticas específicas.

---

<sup>31</sup> El convencional constituyente Alberto A. Natale, en su intervención oral, dijo al respecto: “La legislación de protección mínima común a todo el país habrá de ser dictada por el Congreso de la Nación, pero la aplicación y la jurisdicción sobre esa legislación seguirá correspondiendo a las provincias... En todo lo demás, en todo lo que sea necesario para complementar, implementar o extender, a partir de ese piso mínimo, las exigencias de tutela del medio ambiente, las provincias conservarán íntegros sus poderes actuales. Porque hay necesidades comunes a todo el país, pero también hay necesidades específicas a cada región” (Bidart Campos, TVI, 1995:629).

La Reforma Constitucional de 1994 deviene entonces controvertida en sí misma, porque si bien es innovadora al introducir los derechos ambientales, el paradigma del DS y mecanismos para su tutela judicial, por otro lado deja el dominio de los recursos en manos de las provincias, limitando así la capacidad de la Nación en cuanto a la coordinación interjurisdiccional y a la competencia para diseñar e implementar una política ambiental agropecuaria nacional, ya que se encuentra subordinada al consenso con el resto de las provincias.

Por ser consecuente con los objetivos planteados, corresponde preguntarse qué políticas ha impulsado el Estado argentino –más allá de la proclama constitucional, que implica una toma de posición explícita respecto de los derechos ambientales– para responder a los problemas que derivan de la agriculturización que se describieron en el Capítulo 3 y en consonancia con el paradigma del DS.



Palacio de Justicia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Fotografía: Fernanda Hernández Toso)

### **La norma ambiental nacional: Ley General de Ambiente**

La CN nada dice sobre mecanismos para la división y la articulación de tareas entre la Nación y las provincias. Este vacío ha quedado parcialmente resuelto por la Ley General de Ambiente N.º 25.675/2002<sup>32</sup> (LGA).

Afirma Juliá (2016) que la LGA constituye un avance importante en la temática ambiental, ya que por un lado viene a llenar un vacío en el sistema jurídico al fijar los principales objetivos de la política ambiental nacional y por otra parte determina cuál es el bien jurídico protegido, debido a que considera la preservación y la protección de la diversidad biológica y la implementación del DS (2016).

Mediante la LGA se definen los presupuestos ambientales mínimos<sup>33</sup>, que deben ser uniformes para todo el territorio nacional. A saber: “Art. 6º Ley N.º 25.675/2002: Se entiende

<sup>32</sup> Ley N.º 25.675/2002: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>33</sup> La LGA introdujo en su Art. 6º una definición legal del concepto de presupuestos mínimos. Así también, el Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema), organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros, creado mediante esta norma, ha producido su propia definición e interpretación (resolución N.º 92/04, 313/15). También se han sancionado otras leyes de presupuestos mínimos ambientales especiales, que tienen por objeto un área específica del derecho ambiental y de los recursos naturales, tratando temas tan diversos como bosques

por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41º de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

La LGA presenta los objetivos de la política ambiental: asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión, promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales, mantener el equilibrio y la dinámica de los sistemas ecológicos, asegurar la conservación de la diversidad biológica, prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; promover cambios en los valores y las conductas sociales que posibiliten el DS, a través de una educación ambiental en el sistema tanto formal como en el no formal; organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma, establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional; establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental y el reconocimiento de un conjunto de principios<sup>34</sup> ambientales, como así también su declaración de orden público.

Mediante la LGA se ratifican el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema), máxima autoridad ambiental de la República Argentina, constituido el 31 de agosto de 1990 en la ciudad de La Rioja, y el Pacto Federal Ambiental suscripto en Luján el 5 de julio de 1993, en forma previa a la Reforma Constitucional.

Para entender el correcto funcionamiento del Cofema debe aclararse que la reforma tuvo entre sus premisas más destacadas, según Granato (2015), el fortalecimiento del proceso

---

nativos, residuos industriales y de actividades de servicios, gestión y eliminación de PCB, residuos domiciliarios, información pública ambiental, control de las actividades de quema, preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, ley de quema, aguas, etcétera (Juliá, 2016).

<sup>34</sup> Ley N.º 25.675/2002, Art. 4º: “La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, este prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales. Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. Principio de solidaridad: La Nación y los estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos. Principio de cooperación: Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.

de descentralización política, administrativa y fiscal del país. En ese marco, en todos los sectores o ámbitos del Estado se establecieron consejos federales con el fin de que tuvieran instancias formales de coordinación política los procesos de descentralización que provocaron la superposición de distintos órdenes estatales con capacidad de decisión sobre una misma problemática.

De este modo, el Cofema fue reconocido por los gobiernos provinciales recién mediante el Pacto y como un instrumento válido para la regulación y coordinación de la política ambiental. Ambos –el Acta y el Pacto– son los anexos I y II de la LGA.

Así, la LGA permitió crear el Sistema Federal de Coordinación Interjurisdiccional y establecer el Cofema como autoridad máxima del sistema, presidido por un representante provincial elegido por las partes. Los presupuestos mínimos fueron discutidos dentro de este ámbito<sup>35</sup>.

La LGA “modifica la legislación ambiental vigente en forma substancial ya que la ordena, le introduce nuevos principios, fija los objetivos políticos y establece nuevos mecanismos de concertación política. Introduce un desafío al propio sistema incorporado en la CN al impartir la necesidad de acordar, coordinar y consensuar la política ambiental a desarrollar en Argentina. Selecciona el Cofema como el lugar apropiado para concertar las políticas ambientales por parte de las provincias y el organismo nacional y la Ciudad de Buenos Aires para acordar las formas de ejecución de las políticas en los distintos niveles de gobierno y en los distintos ámbitos” (Juliá, 2016:34).

Por otra parte, independientemente del Cofema, en mayo de 2016 fue rubricada el acta constitutiva del Consejo Federal Legislativo de Medio Ambiente (Cofelma), que tiene por objeto la concertación, la elaboración y la promoción de políticas legislativas comunes en materia ambiental con una mirada federal.

Mientras que el Cofema articula en el ámbito provincial, realizando la coordinación interjurisdiccional de los municipios y las provincias, y de estas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la Nación, el Cofelma pretende brindar federalismo a la gestión de la política ambiental desde el ámbito legislativo.

Este consejo tiene por función impulsar la actualización y adecuación de las legislaciones provinciales a los principios consagrados en los diversos instrumentos internacionales referidos al cuidado del ambiente que han sido ratificados por nuestro país. Asimismo facilita la creación de foros de debate e intercambio con instituciones públicas y privadas, universidades y organismos de investigación nacionales e internacionales.

En esta sección se trajeron a estudio la LGA y la importancia de los presupuestos mínimos como tutela ambiental para todo el territorio nacional, como también la importancia de la política ambiental por ella fijada, lo cual representa un avance en materia legislativa porque transcurrieron ocho años entre la Reforma Constitucional y la sanción de la norma. Esto implicó asimismo la posibilidad de accionar judicialmente.

También se mencionaron las creaciones del Cofema y el Cofelma. Seguidamente se analizarán las capacidades institucionales de la Nación para abordar una política ambiental agropecuaria. Luego se introducirán las voces de los funcionarios entrevistados y se presentarán sus opiniones tanto sobre la Reforma Constitucional de 1994 como sobre las

---

<sup>35</sup> Resolución Cofema N.º 313 /2015: Reafirmar alcance de normas de presupuestos mínimos. Sancionada el 22/5/2015. Visto: El Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente y el Pacto Federal Ambiental, los artículos 41, 122 y 124 de la Constitución nacional, las leyes de presupuestos mínimos vigentes, las normativas concordantes y complementarias; resuelve: “Artículo 1º: Reafirmar que el alcance interpretativo de las normas de presupuestos mínimos debe realizarse de manera armónica y sin desnaturalizar lo dispuesto por el Artículo 124º in fine de la Constitución nacional. Artículo 2º: En los términos del artículo anterior se reafirman las potestades o atribuciones para la realización de obras públicas o de interés público en todo el territorio de las jurisdicciones locales, en el marco de una gestión sustentable a fin de promover el bienestar general de sus ciudadanos, especialmente de aquellos sectores a quienes se debe brindar igualdad real de oportunidades. Artículo 3º: Regístrese, comuníquese y archívese”.



dificultadas que se presentaron en el seno del Cofema para consensuar una gobernabilidad ambiental nacional a través de los presupuestos mínimos.

### **Las capacidades institucionales para el abordaje de la política ambiental agropecuaria**

Las instituciones –ya sean ambientales o agropecuarias, como organizaciones formales en las cuales se manifiesta la gestión pública ambiental o agropecuaria, o ambas– están regidas por un determinado marco legal, y tienen sus misiones y funciones que se van ajustando de acuerdo con determinados contextos económicos, sociales, históricos y políticos.

### **La formación de la institucionalidad ambiental nacional**



Actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
(Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación)

El desarrollo del aparato estatal ambiental o –dicho de otro modo– de la institucionalidad pública ambiental, estatal, argentina, entendiéndose por tal “a aquellas organizaciones públicas formales destinadas a adquirir estabilidad en el tiempo y a gestionar la problemática ambiental de una determinada jurisdicción” (Juliá, 2015:14), siguiendo la clasificación<sup>36</sup> realizada por Gutiérrez (2014), puede dividirse en tres etapas.

La primera de estas, que se inicia a comienzos de 1970 y se extiende hasta finales de 1980, se destacó por la creación de la primera Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el marco del Ministerio de Economía en 1973, y una serie de proyectos de leyes que nunca llegaron a ser sancionados. Tras el golpe militar de 1976 se desarticuló la secretaría. En el retorno de la democracia, en 1987 se creó la Subsecretaría de Política Ambiental bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia, en forma coincidente con la difusión del Informe Brundtland. Posteriormente fue sustituida por la Comisión Nacional de Política Ambiental.

La segunda etapa, que comprende desde inicios de la década del noventa hasta 2003, en la cual se volvió a crear en 1991 –y en forma simultánea a las reuniones para la conferencia

---

<sup>36</sup> Existe otra clasificación realizada por Juliá y Foa Torres (2011) que difiere del momento en el que el tema ambiental se introdujo en la discusión política, ya que para ellos fue en la ocasión de recuperarse la democracia en 1984.

internacional de Río– la secretaría ambiental nacional por primera vez desde 1973, bajo el nombre de Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humanos. En 1994 se reformó la Constitución nacional, con lo cual se consagraron los derechos ambientales y se sancionaron la LGA y otras subsidiarias. A fines de esta etapa se desjerarquizó la secretaría ambiental, que fue transferida al Ministerio de Desarrollo Social y luego a Salud. Más allá de la sanción de la LGA no existieron avances contundentes en materia de legislación ambiental nacional, al menos en lo respectivo a recursos vinculados con la producción agropecuaria (ver Apéndice Legislativo).

La tercera y última etapa se extiende desde 2004 hasta 2016, año en el que finaliza el período de investigación de esta tesis. En este período, la secretaría ambiental pasó a estar bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se destacó por la confluencia de un ambientalismo estatal y social donde las organizaciones de base y las demandas sociales se expresaban de modo contencioso, obligando a los gobiernos a prestar más atención a las demandas y posiciones de las instituciones ambientales.

En este contexto se destacan dos conflictos sociales que habrían de elevar el perfil político de la secretaría. El primero data de 2004, cuando un grupo de vecinos presentó un reclamo judicial por los problemas de contaminación –aun no resueltos– del río Matanza-Riachuelo, que surca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la PBA. En 2006 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, mediante la ley N.º 26.168, la cual articula políticas públicas comunes e interjurisdiccionales. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a Acumar a implementar un plan de saneamiento en respuesta a un proceso judicial conocido como “Causa Mendoza”. El programa en cuestión se conoció como el Plan Integral de Saneamiento Ambiental<sup>37</sup>.

El segundo de ellos se suscitó en 2005 con el vecino país de Uruguay y se lo conoce como el “conflicto de las pasteras”, a raíz de la instalación de plantas de celulosa sobre las costas uruguayas del río Uruguay, en la localidad uruguaya de Fray Bentos, cercana a la ciudad entrerriana de Gualeguaychú, en Argentina. Eso motivó que ciudadanos y grupos ambientalistas entrerrianos, que veían un serio riesgo de contaminación del río y una amenaza para la salud, el bienestar y la calidad de vida, les reclamaran a los gobiernos de ambos países para que la instalación no se concretara. Esto llevó a cortes de rutas y puentes que incomunicaban a ambos países y por medio de los cuales se exigía la paralización inmediata de las obras. Señalan Trucco y Netri (2006) que, “desde el gobierno del presidente (Néstor) Kirchner, el principal reclamo se basa en el incumplimiento por parte de Uruguay del Estatuto del Río Uruguay, sin perjuicio de reconocer que también ha vulnerado obligaciones emanadas del derecho internacional general”. El conflicto finalmente fue dirimido en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la cual dictaminó que no existía evidencia suficiente que comprobara que la fábrica contaminara el río Uruguay. Asimismo, por reuniones bilaterales entre la entonces presidenta Cristina Fernández y su par uruguayo, José Mujica, en 2013, se creó una comisión conjunta para realizar los controles medioambientales en el río.

Tras esos conflictos, que marcaron un hito en la institucionalidad ambiental nacional, la secretaría fue elevada al rango de ministerio<sup>38</sup> y en su órbita se crearon las secretarías de Política Ambiental, Cambio Climático, Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Coordinación Interjurisdiccional, y de Control y Monitoreo Ambiental, y las subsecretarías de Coordinación Administrativa, de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, de Control y Fiscalización Ambiental, y de Prevención de la Contaminación<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Ver <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuencas/cuenca-matanza-riachuelo#descripcion>

<sup>38</sup> Decreto N.º 13/2015. Fuente [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>39</sup> Decreto N.º 232/2015. Fuente [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Luego, el ministerio fue desjerarquizado a secretaría, en virtud del recorte presupuestario que ha afectó a muchas de las carteras del Estado nacional en el marco de los préstamos que le otorgó el Fondo Monetario Internacional (FMI) al gobierno del presidente Mauricio Macri, quien asumió en 2015.

### **La formación de la institucionalidad agropecuaria nacional**



Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
(Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación)

A diferencia de lo que sucede con la institucionalidad ambiental, el origen de la institucionalidad nacional agropecuaria es mucho más lejano y coincide con el proceso de conformación del Estado nacional en el marco del modelo de desarrollo agroexportador.

La cartera relacionada con el agro apareció por primera vez en 1898, cuando mediante la ley N.º 3.737 fue creado el Ministerio de Agricultura y Ganadería, durante la segunda presidencia de Julio Roca. De este modo, la actividad agropecuaria tomó un impulso que colocó a nuestro país entre los mayores proveedores de alimentos a nivel mundial, funcional al mercado capitalista y a la entonces primera potencia, Gran Bretaña, y teniendo una importancia similar a la que hoy tiene la cartera de Economía.

No obstante, con anterioridad –desde el siglo XVI, cuando llegaron los primeros españoles a nuestras tierras– existió un interés por el desarrollo agrícola. Una vez acontecido el quiebre del orden colonial en 1810, cuando se produjo el inicio de la ruina de las economías del interior, debieron buscarse nuevos mercados para los productos. Durante esa etapa, la gestión agraria fue una función de la cartera de Hacienda y siempre estuvo condicionada por extremos librecambistas o proteccionistas, según el gobierno fuera unitario o federal respectivamente. Los gobiernos unitarios impusieron una práctica liberal favorecedora del intercambio. En cambio, el federalismo –liderado por Juan Manuel de Rosas– apuntó al proteccionismo mediante leyes aduaneras que favorecían la expansión agrícola a través de la introducción de nuevos cereales al país. Esta fue reconocida como una de las primeras políticas agrícolas aplicadas con un sentido nacional y en beneficio del país.

Sin embargo no sería hasta la presidencia de Domingo Sarmiento (1868-1874) que se suscitara el interés por la consecución de políticas públicas agrícolas, cuando por una ley del 21 de julio de 1871 se crea el Departamento Nacional de Agricultura, dependiente del Ministerio del Interior.

Según relata la página institucional del MAGYP, en esa norma se plasmaron los fundamentos de una agricultura moderna capitalista, con objetivos claros y concretos,

dirigidos a otorgarle estatus científico a la actividad agrícola<sup>40</sup>, un antecedente directo de la actual política nacional agropecuaria, en la cual el suelo es visto solo como capital y la actividad agroganadera es funcional a los intereses privados.

Con el devenir de los años, el ministerio creado en 1898 fue sujeto a variaciones. Así, en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi, por primera vez se le dio el rango de secretaría. Luego, en 1971, el gobierno de facto del general Alejandro Agustín Lanusse lo convirtió nuevamente en ministerio, pero rápidamente, en 1973, durante la presidencia de Héctor Cámpora, volvió a ser secretaría. En 1981, cuando el poder estuvo a cargo del dictador Roberto Viola, recuperó nuevamente el rango ministerial. Pero, una vez que ascendió a la presidencia de facto el general Leopoldo Galtieri, retornó otra vez secretaría y mantuvo ese rango durante casi 30 años, cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner le devolvió el rango ministerial.

Retomando la línea de investigación institucional formal, dentro del MAGYP se destacan dos entes nacionales que tienen base territorial en todas las provincias, con una sólida trayectoria en materia agropecuaria y que con el paso del tiempo han ido reconfigurando la importancia de la preservación del ambiente en la producción agropecuaria y también el paradigma del DS.

Una de ellas es el INTA<sup>41</sup>, que fue creado en 1956 –mediante el decreto-ley N.º 21.680<sup>42</sup>– por la dictadura militar de la Revolución Libertadora, a propuesta del economista argentino Raúl Prébisch. Ocurrió dentro del conjunto de acciones recomendadas para reactivar la economía argentina con los objetivos de impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y la extensión agropecuaria, y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural (artículo 1º). Se trata de un organismo público, descentralizado, con autarquía operativa y financiera del ministerio. En la PBA se encuentra organizado en dos centros regionales: Buenos Aires Norte y Buenos Aires Sur, cada uno con estaciones experimentales agropecuarias y agencias de Extensión Rural distribuidas estratégicamente para abarcar todo el territorio provincial.

---

<sup>40</sup> Fuente: <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/patrimonio/historia/>

<sup>41</sup> “El INTA es un actor institucional fundamental para la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios. El INTA es parte del aparato del Estado y, como tal, gestiona lo público y es responsable de garantizar el acceso a los bienes públicos” (Uranga, Vargas, Guastavino, García y García, 2017:7).

<sup>42</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77763/norma.htm>



Actividad en la 76ª Expo Daireaux, provincia de Buenos Aires. (Fuente: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)

En cuanto al INTA y la presencia de componentes ambientales en su política científica, si bien es cierto que estos se observan en su cartera de proyectos y en sus acciones territoriales, también lo es que solo desde su rol de organismo de investigación y de transferencia de tecnología no cumple el papel de generar normativa ni de controlar su cumplimiento. En última instancia puede asesorar a los niveles legislativos en el proceso de formación de normas.



Actividad en la Sociedad Rural de General Villegas, provincia de Buenos Aires. (Fuente: INTA)

La otra institución es el Senasa, un organismo descentralizado y con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa. Aunque su función es ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad e inocuidad de los alimentos de su competencia, en lo que a



esta investigación importa, planifica, organiza y ejecuta programas y planes específicos que reglamentan y la orientan la producción hacia la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal. Así, el Senasa –a diferencia del INTA– sí tiene poder reglamentario y de policía. Este organismo tiene presencia territorial en todo el país, con una estructura administrativa conformada por centros regionales. La PBA y la provincia de La Pampa integran un solo centro, denominado Pampeano, con oficinas y puestos de control en toda su superficie.



Laboratorios del Senasa en Martínez, Área Metropolitana de Buenos Aires. (Fuente: Senasa)

Ahora bien, la cartera agropecuaria –en tanto representa a una de las principales actividades productivas del país– siempre estuvo ligada a otras reparticiones del Estado nacional: Economía, Comercio, Producción y el Banco Central mismo, entre otras. Por ejemplo, existen dos variables que la vuelven dependiente de la economía del país, como son la fijación del tipo de cambio y la retención de las exportaciones. Por eso, al momento de diseñar una política pública ambiental agropecuaria, esta excede a ambas institucionalidades porque los intereses se tornan mucho más complejos. Necesariamente se requiere de la coordinación con las otras aéreas gubernamentales, además de la negociación con el sector privado por la lógica resistencia que pueda ofrecer.

En esta instancia han quedado expuestas las instituciones a través de las cuales se diseña y se implementa, por un lado, la política ambiental y, por el otro, la política agropecuaria, además de los organismos técnicos encargados del desarrollo tecnológico y la normativa sanitaria.

### **La visión de los funcionarios**

Realizado el análisis de la Reforma Constitucional de 1994 y de la LGA, y presentados los organismos nacionales encargados de llevar adelante la política tanto ambiental como agropecuaria, se trae seguidamente la visión de los funcionarios entrevistados respecto de estos temas, con el fin de intentar responder al interrogante sobre cuáles son las capacidades que poseemos para afrontar las consecuencias ambientales del extractivismo. Y si existen limitaciones a esas capacidades, ¿cuáles son?

En cuanto a la Reforma Constitucional de 1994, existe un núcleo de coincidencia en los entrevistados acerca de que se trató de una reforma liberal no solo por el gobierno durante



el cual se llevó a cabo, el de Menem, sino también por la manera en que se desempoderó a la Nación del dominio de los recursos a favor de las provincias, lo que permitió que cada una de estas negociara en forma independiente con los capitales extranjeros y que estos tomaran así el control sobre el sector productivo agropecuario.

“El interés por el ambiente se puso en discusión con la Reforma Constitucional del '94, pero también hay que entender que fue una reforma liberal con lo cual creo que fue un gran fracaso. En algún momento hay que hacer otra reforma constitucional, porque en realidad se les dio mucho poder a cada provincia y a los municipios... Al darles poder a las provincias, lo que hacés es pulverizar el poder, porque fue una reforma neoliberal. Entonces, ¿qué poder puede tener Buenos Aires sobre agroquímicos, por ejemplo?” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

También, visto desde otra perspectiva, pero siempre en la línea de pensamiento que se trató de una reforma de corte neoliberal, y en cuanto al comentado objetivo de la reforma, se dijo: “Si el neoliberalismo consigue reformar la Carta Magna, cosa que el kirchnerismo no pudo hacer después de 12 años de gobierno, uno más o menos tiene que entender cuál es el objetivo de la reforma. Y el objetivo fue que la Nación quedara desempoderada en el tema ambiental. Esa fue la consecuencia directa de la Reforma Constitucional del '94: el ambiente en jurisdicción provincial. Con la reforma del '94, es mucho más fácil para el capital transnacional hacer negocio con cada una de las 24 jurisdicciones donde tengo el negocio que con el Presidente, el gobernador, el intendente. Si pongo la decisión en la Provincia es más fácil” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

En el mismo sentido, “es clara la funcionalidad de la CN del '94 al proyecto neoliberal. Su consecuencia es haber puesto los recursos estratégicos, el ambiente, en manos de las provincias. La consecuencia que también aparece como funcional a los sectores dominantes es la falta de gobernabilidad de esos recursos por la Nación, entre ellos el suelo, porque se carece de institucionalidad y faltan acuerdos Nación-Provincia para suplirlos” (Entrevista, Funcionario 1, 2019).

De este modo puede verse la poca capacidad del Gobierno nacional para implementar una política ambiental agropecuaria en territorios de las provincias. Así, “al ser los recursos naturales de dominio originario de las provincias, como funcionario nacional solo podía ir a la provincia a conversar, a instalar temas, pero no podía implementar políticas públicas; legalmente no tenía fuerza... A veces, asociado a las mismas campañas políticas, algunas provincias avanzaban con la legislación muy moderna pero con cero capacidad de control, que es lo mismo que nada” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

A esto se suma otra cuestión que también entorpecería la formulación de políticas, según los funcionarios, y que tiene que ver con la manera en que las provincias ubican la cartera ambiental en su organigrama de modo de quitarle poder sobre la actividad productiva: “En los noventa hubo algunos arreglos que pusieron la jurisdicción ambiental debajo de las sectoriales más complicadas, como por ejemplo el caso de algunas provincias cordilleranas mineras, en donde el ambiente lo manejan las sectoriales mineras. La Secretaría de Minería tiene una Subsecretaría de Medio Ambiente abajo. ¿Qué poder tiene el subsecretario de Medio Ambiente?” (Entrevista, Funcionario 6, 2009).

Respecto de la labor del Cofema como órgano de coordinación interjurisdiccional, uno de los entrevistados –quien actuó como representante en ese consejo– contó su experiencia en los intentos por fijar los presupuestos mínimos ambientales: “Si hay algo que me tengo que reprochar es que no tuvimos avances en lo que era en ese momento el tema central de la cuestión ambiental, que era la discusión de los presupuestos mínimos. La discusión fue rica. Había que hacerlo. Había que poner eso en discusión, asesorado por expertos, por abogados ambientalistas que tuvieran mucho conocimiento de la cuestión de las competencias y de los conflictos interjurisdiccionales y que hicieran un análisis exhaustivo de presupuestos mínimos... Eso fue lo bueno que hicimos, alimentar la discusión con

documentos técnicos... Algunas provincias no querían porque temían que saliera de ahí un apoyo a la aplicación de leyes de presupuestos mínimos. No hablo de pertenencia política. Ahí era una batalla Nación-provincias. La división no era política, era jurisdiccional” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Sobre el fracaso en la fijación de los presupuestos mínimos dentro del Cofema, el funcionario dijo: “No llegamos ni siquiera a tener fórmulas de compromiso, y siguió la Nación parada en una postura y las provincias paradas en otras. A mi juicio, hoy, básicamente, la Nación se ocupa del ambiente global y cada una de las provincias gestiona su territorio... No había ninguna voluntad política... Funcionarios que no tienen posibilidad de resolver nada y gobernadores que son garantes de que determinados negocios no tengan sobresaltos en la Argentina. La resultante es que tenemos la gobernabilidad ambiental dividida en 24 jurisdicciones y en la gran mayoría no hay tal gobernabilidad” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Sobre la necesidad de un sistema de presupuestos mínimos concertado desde el Cofema, otro funcionario sostuvo: “Si en algún momento logramos armar un sistema de presupuestos mínimos que todo el país acate, habremos empezado otra historia. Hoy no está eso y no lo veo sencillo de lograr. Necesitás mucho poder político y saber lograrlo” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

Asimismo, ese funcionario sostuvo que el tema ambiental no es prioridad en nuestro país y que esto se trasluce en la incapacidad de la Nación para establecer los presupuestos. “En un país donde el tema ambiental no es prioridad todavía, no lo es si la Nación no pone los presupuestos mínimos, es casi imposible que esto mejore” (Entrevista, Funcionario 3, 2019). En cuanto a la cartera ambiental, con referencia a la importancia que fue adquiriendo la institucionalidad ambiental en esta etapa, uno de los entrevistados comentó: “En el 2000, Ambiente venía con un perfil altísimo del menemismo porque su secretaria había sido María Julia Alsogaray y había sumado funciones. Realmente se había quedado con la mayoría de los organismos que gestionan los recursos naturales en la Argentina, el tema del agua, el tema de suelos; se había quedado con Parques Nacionales. Se había armado una superestructura muy interesante pero no para el fin que le iba a dar María Julia. Hubo una concentración de poder, temático y de disciplinas, que nunca se dio en la Argentina” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Explicó el funcionario que –sobre todo a raíz de conflictos ambientales relacionados con la contaminación proveniente de las actividades industriales, no agropecuarias– en la planificación de la Secretaría de Medio Ambiente siempre tuvo preeminencia lo que él llama la “agenda marrón”, con referencia a los problemas derivados de las actividades de la industria, por sobre la “agenda verde”, los inconvenientes ocasionados por la actividad agropecuaria. Al respecto dijo: “La Secretaría de Medio Ambiente está mucho más preparada para el humo que sale de una chimenea que para la contaminación de una actividad agropecuaria. Es el perfil histórico que no se ha modificado... Tardíamente llegó el verde a la secretaría. Nunca había sido motivo de agenda el tema ambiental pampeano. También es cierto que nunca había tenido ese carácter intensivo como actividad que generara un compromiso ambiental por lo menos potencialmente importante. La realidad indica que primó siempre la agenda marrón y que siempre tuvo mucha injerencia la agenda del conurbano... Es muy difícil desde la Secretaría de Ambiente de la Nación intervenir en los grandes procesos del desarrollo nacional, como la agriculturización” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

El mismo funcionario manifestó que el tratamiento del proceso de agriculturización por parte de la cartera ambiental es relativamente reciente. En este sentido señaló: “Ambiente interviene en los problemas que tienen una manifestación abrupta, aguda, como el de la papelera en Gualeguaychú. No son los procesos los que Ambiente prevé; no se anticipa... La agenda verde le entró 15 años después de que el proceso de sojización y de que la soja

pasaran, de un año a otro, de ser un cultivo marginal a ser la mayor superficie cultivada... Quince años después sacábamos una ley para reglamentar la expansión de la frontera. En el proceso de agriculturización no ha tenido prácticamente actuación, salvo muy parcial. Y yo creo que en algunos casos hasta favoreciendo a los *lobbies*, sobre todo multinacionales en las provincias cuando hubo que reglamentar la Ley de Bosques... No hay ni habilitación jurídica ni voluntad política de parte de los funcionarios ambientales nacionales para intervenir en los casos donde el ambiente juega como mínimo comprometiendo la sostenibilidad del proceso de desarrollo” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Relacionada con esta falta de intervención de la cartera ambiental sobre la problemática que ocasiona la producción agropecuaria en el ambiente, vino a colación la manifestación realizada en el siguiente sentido: “La Secretaría de Ambiente te convoca a un taller y el resto del tiempo no tenés idea de lo que está haciendo. Hace, pretende hacer” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

En cuanto a la actividad de la cartera agropecuaria, consultado un exfuncionario del MAGYP sobre el diseño de una política ambiental agropecuaria nacional durante su gestión, fue contundente acerca de la imposibilidad de escindir la política agrícola de las que fija el Banco Central. Explicaba que el productor agropecuario argentino, al no tener acceso al crédito, utiliza el suelo como capital; lo explota –mediante el extractivismo, la agriculturización– sin reparar en las consecuencias de la degradación de este. El entrevistado expresó: “A mí no me gusta discutir fuera del contexto del Banco Central la política agrícola, porque me parece una comodidad intelectual... Es importante focalizar la política agrícola desde el Banco Central porque nos ayuda a entender un montón de procesos que si no, no se entenderían. Los productores, como no tienen acceso al crédito, se financian con el suelo; le sacan lo más posible hoy para devolvérselo supuestamente mañana. Nunca se lo devuelven. Entonces, la inexistencia del sistema financiero, un Banco Central voraz y una economía inestable atentan contra cualquier coordinación posible desde el punto de vista productivo con las agencias ambientales o con el Ministerio de Agricultura, nacional o provinciales” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Respecto de los intentos de formular una política ambiental agropecuaria nacional, una actividad conjunta entre la cartera agropecuaria y ambiental en pos de llevar adelante una política coordinada, uno de los consultados refirió que durante el gobierno de Néstor Kirchner logró conformar un equipo con representantes de la entonces Secretaría de Agricultura, de la Secretaría de Ambiente, el INTA y el Senasa. Indicó: “Armamos el equipo de medio ambiente. Si bien el problema económico era mayúsculo, a estas cosas había que empezar a debatirlas y tener alguna posición” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

En cuanto a la injerencia del INTA en temas ambientales, los entrevistados han coincidido en que desde la institución se trabaja en la investigación científica sin perder de vista el componente ambiental. En este sentido manifestaron: “El interés ambiental en el INTA empezó casi desde su creación, en los años cincuenta, porque el foco estuvo inicialmente puesto en el suelo, que era el primer problema ambiental que les preocupaba a los productores, sobre todo en las regiones del oeste de Buenos Aires, por las erosiones” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

Y otro funcionario fue contundente al afirmar: “El interés ambiental siempre ha estado en la institución, pero con una concientización más generalizada y fuerte en los últimos años. Creo que la política institucional ambiental es más reciente que la Reforma Constitucional... Existe una conciencia de que, si bien hay que producir más, hay que producir cuidando el ambiente... Es algo que está implícito en nuestro pensamiento, más allá de que se explicita en los planes de trabajo... Pero es un tema que hay que trabajar mucho más” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

En cuanto al hecho de que la institución trabaja con una cartera de proyectos sobre diversas temáticas, y haciendo referencia al contenido de estos, uno de los entrevistados ejemplificó: “El INTA siempre tuvo a cargo una cantidad importante de proyectos, desde suelos, en el área de ordenamiento territorial, relacionados con ambiente, el uso del agua, el impacto del clima, la variabilidad del cambio climático, las contaminaciones por residuos en el sector agropecuario... Tienen distinto nivel de desarrollo” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

Por el otro lado no faltaron las críticas de los funcionarios, quienes se explayaron sobre el atraso en temas ambientales tanto por parte del INTA como a partir de 2016 por parte del MAGYP. Esto opinaron al respecto: “En materia ambiental estamos atrasados tanto en la investigación como en la práctica. El tema ambiental no se está tratando, en mi opinión, como se debería hacer. Aunque en las carteras del INTA está cada vez más presente, desde el 2016, el Ministerio de Agroindustria no levanta el tema ambiental, lo levanta el INTA” (Entrevista, Funcionario 5, 2019).

Finalmente se habló sobre la poca capacidad del INTA, como institución, para luchar aisladamente por una política ambiental agropecuaria nacional. Se dijo entonces: “Ha hecho muchos trabajos, pero también sabemos que, en ciencia y tecnología, una institución sola no va a hacer nada, sino que tiene que trabajar en redes articuladas” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

Respecto de la actuación del Senasa y su relación con el ambiente, los funcionarios indicaron: “El Senasa tiene mucha injerencia en temas ambientales que son de su competencia” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

Y en sentido coincidente resaltaron: “Es un organismo con una conciencia ambiental muy desarrollada” (Entrevista, Funcionario 1, 2019).

De la experiencia de los funcionarios se puede concluir que el Gobierno nacional posee poca capacidad para implementar una política nacional ambiental agropecuaria. Uno de los limitantes se encuentra en la propia CN, que al ser reformada en 1994 puso el dominio de los recursos naturales en manos de las provincias. También se advirtió sobre la falta de capacidad de la Nación para establecer los presupuestos mínimos ambientales en forma conjunta con las provincias desde el Cofema, por la resistencia que oponían algunas de ellas.

Por su parte se vio la poca capacidad de la cartera ambiental para resolver problemas derivados de la actividad agropecuaria, ya que se encuentra abocada a lo que se describió como la “agenda marrón”. Asimismo se puso de manifiesto la dependencia de MAGYP de las políticas económicas del país, lo cual le impediría tomar decisiones de manera autónoma porque estaría supeditado a aquellas.

Por otro lado, sus organismos dependientes, como el INTA y el Senasa, a pesar de estar involucrados en temas ambientales no pueden actuar aisladamente en estos por no contar con atribuciones para eso. Se necesita así una acción coordinada y proyectada de las dos carteras, que deben fijar y llevar adelante una política ambiental nacional.

## **Proyectos inconclusos de políticas públicas en el período 2002-2016**

En relación con los temas que se vienen desarrollando en esta investigación, la Nación ha dictado otras leyes ambientales de presupuestos mínimos. Estas son:

Ley N.º 25.127/1999<sup>43</sup> de Sistemas de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica

Ley N.º 25.612/2002<sup>44</sup> de Gestión de Residuos Especiales

---

<sup>43</sup> Ley N.º 25.127/1999. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>44</sup> Ley N.º 25.612. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Ley N.º 25.670/2002<sup>45</sup> de Gestión de PCB  
Ley N.º 25.688/2002<sup>46</sup> de Gestión Integral de Aguas  
Ley N.º 25.831/2003<sup>47</sup> de Acceso a la Información Pública Ambiental  
Ley N.º 26.331/2007<sup>48</sup> para la Protección de Bosques Nativos  
Ley N.º 26.562/2009 de Control de Actividades de Quema en 2009  
Ley N.º 26.639/2010 de Preservación de los Glaciares y Ambientes Periglaciares  
Ley N.º 26.815/2013 del Sistema Federal de Manejo del Fuego de 2013  
Ley N.º 27.279/2016 de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios

El proceso de sanción de algunas de esas normas no ha sido pacífico, las cuales –aun después de sancionadas– han sido desconocidas por las partes obligadas u objeto de acciones judiciales, lo que privó a la Nación de su derecho-deber de tutelar el ambiente.

Al respecto, resulta muy ejemplificativo de la puja entre la Nación y la Provincia lo sucedido con la Ley de Presupuestos Mínimos de Agua. Uno de los funcionarios entrevistados manifestó en ese sentido: “A la semana de salir la ley, en 2002, la veta la Provincia de Mendoza. En el 2012 se pronuncia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, diez años después. Mendoza la veta políticamente. Al interponer un recurso, la ley no se aplica en ningún lugar del territorio nacional. El juicio la dejó muerta políticamente, pero vigente, con un respirador artificial. Porque, después de estar muerta diez años, ¿con qué consenso se la resucita?” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Más allá de los avances señalados desde la Reforma Constitucional de 1994, la sanción de la LGA y las normas referidas, al centrarnos ahora en nuestro tema de investigación resalta que se han identificado dos vacíos normativos y de políticas a nivel nacional en lo que hace a la intensificación agropecuaria y que se relacionan directamente con el ambiente: la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de suelos, como también de otras complementarias que hacen a la protección de este contra el proceso de agriculturización, y la falta de una ley nacional de aplicación de agroquímicos<sup>49</sup>. Nos centraremos en la primera carencia porque la PBA sí posee una norma respecto de la segunda y, además, los municipios vienen regulando el tema a través de ordenanzas. Eso no implica que haya sido solucionada la cuestión. En este caso son necesarias políticas públicas de orden nacional que unifiquen criterios y salvaguarden con urgencia la salud de las poblaciones afectadas –o potencialmente afectadas– y el ambiente.

La falta de una ley de presupuestos mínimos de suelo y de políticas en torno a su protección responde a la imposibilidad de implementar políticas debido a los intereses que hay en juego, entre otros motivos que se verán pero que siempre son guiados por causas económicas.

En el territorio nacional está vigente la Ley N.º 22.428/81 de Conservación de Suelos. Esta norma establece la creación de distritos de conservación en donde propicia la constitución de consorcios de conservación, integrados voluntariamente por productores agrarios cuyas explotaciones se encuentren dentro de esa jurisdicción, quienes pueden acogerse a ciertos beneficios previstos: estímulos, créditos de fomento y subsidios. Desde su promulgación fue aplicada durante algunos años, aunque en la actualidad –si bien aún está vigente– no está operativa.

---

<sup>45</sup> Ley N.º 25.670. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>46</sup> Ley N.º 25.688. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>47</sup> Ley N.º 25.831. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>48</sup> Ley N.º 26.639. Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>49</sup> Se destacan el proyecto de ley N.º 4.959 ingresado en la Cámara de Diputados de la Nación (<https://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2004/PDF2004/TP2004/06agosto2004/tp112/4959-D-04.pdf>) y el proyecto de ley N.º 7.180 del año 2014 de la misma cámara que no fuera aprobado, pero que diera origen a la ley N.º 27.279 (<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7180-D-2014>).

Como bien señala Acuña (2015), su actual inoperatividad ha sido fuente directa de programas nacionales que involucran la conservación de suelos, particularmente impulsados por el MAGYP y el INTA, como el Cambio Rural, el Social Agropecuario y el de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP II-BIRF y III-BID) (Acuña citado por Casas y Albarracín 2015:571).

En 2015, el entonces Ministerio de Agricultura de la Nación –mediante la resolución N.º 285– creó una comisión de trabajo con especialistas de su cartera y del INTA para formular un anteproyecto de Ley de Suelos, con el objetivo de legislar sobre la problemática de promoción, preservación, conservación y restauración de las áreas territoriales destinadas a usos agropecuarios, lo que propiciaba instrumentos de política pública en defensa del suelo argentino como un recurso estratégico no renovable. También buscaba establecer índices de sustentabilidad del suelo, a fin de evitar pérdidas de fertilidad.

Relacionado con la ley N.º 22.428/81, uno de los entrevistados expresó que se intentó detener el proceso de intensificación agrícola a través de la sanción de la Ley de Bosques, pero lo cierto es que esta no se adapta –excepto para algún caso puntual como el de la zona del Delta– a la realidad de la Región Pampeana, sino a las áreas del Norte del país que fueron y son objeto de deforestación con el fin de agriculturarlas. En este marco refirió: “La Nación todavía no ha dictado los presupuestos mínimos sobre suelo. La Ley de Bosques fue fundamental para frenar la expansión de la agricultura en el Norte, pero necesitamos de los presupuestos mínimos del suelo para protegerlo del extractivismo en la Región Pampeana” (Entrevista, Funcionario 1, 2019).

Al igual que el entrevistado anterior, se manifestó sobre la necesidad de una nueva norma: “Hace falta una nueva Ley de Suelos, porque la que hay es de la dictadura y es de otro contexto, de otro momento: no había la sojización. Ahora hay que replantearse muchas cosas. Para todas esas cosas hay que tener mucho poder político porque es un tema de intereses muy fuertes...” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

Otros –más vinculados al ámbito académico y cuya labor no ha estado tan relacionada con proyectos legislativos– no ven tan acuciante la necesidad de un nuevo régimen. “La Nación tiene una Ley de Suelos vigente que no fue derogada, sino que está desfinanciada y entonces se dejó de aplicar. Es una ley que requiere de algunos ajustes, pero la mayor parte de los proyectos que anduvieron dando vueltas por ahí no son muy diferentes, quizá con alguna variante. La mayoría de las provincias están adheridas” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

A la luz de la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de suelo se ha generado otra situación con la aparición de nuevos actores en el proceso productivo, que repercute en el vínculo establecido entre la propiedad de la tierra y la producción, y tiene efectos en la forma de usar los recursos naturales, en particular el suelo.

En efecto, las modalidades de contratación que se generaron sobre el uso del suelo con la introducción del paquete tecnológico se basan en la aplicación de la figura de los contratos accidentales, que son regulados por la vieja Ley N.º 13.246/48<sup>50</sup> de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

En particular se utiliza el artículo 39º, el cual permite que una de las partes ceda el uso y goce de un predio rural para la realización de hasta dos cosechas a razón de una por año o en un mismo año agrícola, cuando sea posible realizarlas en la misma superficie, en cuyo caso el plazo no puede exceder el necesario para levantar la última cosecha. La utilización abusiva de esta cláusula, que –como su nombre lo indica– debe ser “accidental” y que pertenece a una época de nuestro país durante la cual aún no existía la intensificación agropecuaria tal como la hemos descrito, ha permitido que se obtienen prácticas

---

<sup>50</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66159/texact.htm>



conservacionistas del suelo, como la rotación de cultivos, que queda librada a la voluntad de las partes contratantes.

En el Capítulo 2 se vieron las medidas impulsadas por Uruguay para realizar un uso y un manejo responsables del suelo en vista de minimizar los procesos de degradación y erosión, y mantener así la sostenibilidad productiva en el largo plazo, y que precisamente tienen que ver con la rotación de cultivos.

Se analiza el proyecto de Ley de Contratos Agrarios tratado en las sesiones ordinarias N.º 534 de la Cámara de Diputados de la Nación<sup>51</sup>, en la sala de las comisiones de Legislación General, de Agricultura y Ganadería, y de Presupuesto y Hacienda, el 4 de julio de 2008, en el cual se propusieron modificaciones a la ley N.º 13.246. Entre estas, a la figura de los contratos accidentales con el fin de que la explotación del suelo sea racional para impedir su erosión, degradación o agotamiento.

Asimismo se establecía como obligación que el arrendatario debía indicar en el contrato la conformación de la rotación, el modelo tecnológico a utilizar y los criterios centrales del manejo de cultivos.

Los funcionarios entrevistados han sido categóricos sobre los perjuicios que ocasiona el monocultivo y se han expresado tanto acerca de eso como de los proyectos legislativos en los que han intervenido activamente. Sostuvieron la necesidad de priorizar la ley de presupuestos mínimos de suelos para luego tratar el tema de arrendamientos rurales. Al respecto subrayaron: “Los presupuestos mínimos tienen que estar en la Ley de Suelos y después hay que armar la ley de arrendamientos. Lo que sale como legislación nacional es lo mínimo que tiene que hacer la Provincia” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

En cuanto a la necesidad de que intervenga el Gobierno para regular las rotaciones, uno de los entrevistados dijo: “El problema es cuando los productores comienzan a alquilarles los campos a los *pools* de siembra, a contratistas que van solo con la idea de sembrar el cultivo que más rentabilidad les deje, y si ese productor no llega a hacer un contrato que balancee las rotaciones dentro de su campo se puede llegar a complicar la cosa para él en unos pocos años. Va a ganar plata en un período y después... Ahí, el Gobierno debería intervenir como hacen los uruguayos... Todos los productores uruguayos están obligados a entrar en un sistema de rotaciones” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

Los funcionarios e investigadores también aportaron sus experiencias respecto de los graves problemas que ocasiona la falta de rotaciones: “Un monocultivo llevado a cabo durante años realmente degrada el suelo. No tanto por la erosión, sino porque va sacando los mismos nutrientes que no se reponen” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

Uno de los efectos nocivos que se le atribuyeron en repetidas ocasiones –y que no solo afecta al suelo, sino que también ha alcanzado a poblaciones enteras– es la responsabilidad por las inundaciones. “Todo el tema de las inundaciones, una buena parte de la bibliografía del INTA se las adjudica a la falta de rotaciones” (Entrevista, Funcionario 10, 2019). Además: “Muchos de los ambientes de riesgo hídrico donde avanzó la soja fueron afectados por inundaciones en años con excesos hídricos” (Entrevista, Funcionario 5, 2019).

No ha escapado lo señalado por algunos de los funcionarios sobre la necesidad de implementar la fertilización obligatoria de los suelos. De esta manera opinan: “Hoy, con la extracción que están haciendo con la agricultura tendrían que obligar a fertilizar; no debería ser una opción” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

Aunque queda al descubierto la necesidad de una ley de presupuestos mínimos, algunos actores sacan a relucir la obligatoriedad del uso de fertilizantes. “Cuando uno habla de la

---

<sup>51</sup>Se consideró el proyecto de ley de los diputados Macaluse, Maffei, Bisutti y Raimundi sobre contrato agrario, del diputado Illarregui sobre arrendamientos rurales y aparcerías, ley N.º 13.246, modificaciones de los artículos 4º y 39º, sobre contratos; de la diputada Rojkés de Alperovich y el diputado Vargas Aignasse sobre arrendamientos y aparcerías rurales, ley N.º 13.246, modificación del artículo 4º, sobre plazo mínimo del contrato, y de los diputados Viale, Martínez Garbino, Cuccovillo, Barrios, Macaluse y Cortina sobre arrendamientos y aparcerías rurales, ley N.º 13.246, modificaciones y régimen, y del diputado Cigogna sobre arrendamientos rurales, ley N.º 13.246, modificaciones sobre responsabilidad del arrendatario.

Ley de Suelos, enseguida saltan con la ley de fertilizantes, que parece ser lo único que importa. Y, en realidad, los fertilizantes no sirven de nada si el resto de lo que hace al cuidado del suelo no está funcionando” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

Respecto de los contratos accidentales, uno de los funcionarios se refirió a su trabajo en un proyecto de ley de arrendamientos rurales: “Cuando estaba en la Secretaría de Agricultura (actual MAGYP) nos tocó hacer un proyecto de ley que tiene que ver con el tema ambiental. En algún momento hay que cortar con los arrendamientos de un año (con referencia a los contratos accidentales). Era un proyecto nacional” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

En la misma sintonía hizo saber que se formó una comisión de expertos que trabajó a conciencia en el proyecto, pero que este no pudo ser presentado debido a la conflictiva situación que atravesó el Gobierno argentino con el sector agropecuario en 2008. Ilustró así el cuadro de entonces: “Pensando en presupuestos mínimos, planteábamos un mínimo de tres años y que el contratista estuviera obligado a presentar un sistema de rotaciones. A esto, en pleno conflicto con el campo por la (resolución) 125<sup>52</sup>, ni lo presentamos. Se empezó a trabajar antes del conflicto porque en ese momento estaba el tema de los *pools* de siembra” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

Por su parte, otro funcionario atribuyó la falta de una política de conservación de suelos – además de a ese conflicto– a problemas con la cartera de Economía, que necesitaba de los ingresos que generaban las retenciones a los cultivos para las arcas del Estado. Lo explicó de esta manera: “La verdad es que había una contradicción muy grande dentro del Gobierno respecto de las cuestiones ambientales porque, por un lado, desde el MAGYP, con (Carlos) Casamiquela y (Carlos) Cheppi en su momento pedíamos mucho por el tema de las rotaciones, tratar de meter gramíneas detrás de una oleaginosa, evitar el doble cultivo de soja, el ‘soja sobre soja’; evitar que solamente el trigo se metiera en la rotación, sino también el maíz... Y por otro lado tenés lo que es el Ministerio de Economía, en donde la intención también de favorecer a la soja era bastante explícita porque, obviamente, la soja te traía más dinero desde lo fiscal y lo monetario, te traía más dólares. Entonces era una doble ganancia tener una proporción importante de soja en la ecuación de cultivos y no así en el caso de las gramíneas. Los problemas de coordinación los teníamos adentro del Gobierno. Obviamente, con un 35% de retenciones, la soja, a diferencia de los otros cultivos con un precio internacional relativo más alto que las gramíneas y con un volumen de dólares más importante para abastecer las arcas del Banco Central, había una tentación del Ministerio de Economía de no hacer nada” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Podría verse esta situación ya no solo como un problema de coordinación, sino como una contradicción dentro de las propias carteras gubernamentales entre quienes bregaban por una política ambiental agropecuaria y quienes, por el otro lado, necesariamente debían llevar adelante la economía del país.

Resulta interesante la mirada aportada por uno de los funcionarios entrevistados sobre la influencia del responsable de la política monetaria del país, el Banco Central, sobre la planificación de los productores, la cual –a su criterio– incidiría en la adopción o no de medidas conservacionista del suelo. “La institución más importante para conservar los suelos de la Argentina es el Banco Central. En tanto tengas un Banco Central voraz, es muy difícil hacer conservación de suelos. ¿Por qué? Porque es casi inevitable que tienda a favorecer a las oleaginosas. Entonces, el Banco Central te va definiendo el horizonte por el cual vos podés planificar una rotación... Las verdaderas reservas del Banco Central están

---

<sup>52</sup> La resolución N.º 125/2008 establecía un sistema de retenciones móviles a la exportación, sujetando su aumento o disminución a la evolución de los precios internacionales. Cuatro de las organizaciones del sector agroganadero, la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro), las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y la Federación Agraria Argentina (FAA), tomaron medidas de acción directa contra la resolución. El conflicto se extendió por más de cuatro meses.

en la Pampa Húmeda, no están en los dólares que se giran afuera” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Entonces volvieron a escena el Banco Central y el Ministerio de Economía como entidades con poder de decisión dentro del Poder Ejecutivo Nacional por sobre las carteras ambiental y agropecuaria, de modo de tal de introducir –o no– cuestiones de política ambiental-agropecuaria en la agenda de gobierno y, a su vez, la dependencia de este ministerio de la producción agrícola nacional.

El capítulo que se cierra se adentró en la institucionalidad y en la política ambiental agropecuaria nacional. Para eso hubo que indagar en dos carteras ministeriales: la que posee competencia en cuestiones ambientales y aquella con lo propio en el ámbito agropecuario.

De la primera, la de Medio Ambiente, se desprende que –con una institucionalidad joven, por sus pocos años en la escena nacional– se ha abocado, sobre todo a partir de la Reforma Constitucional de 1994, a temas relacionados con la contaminación de las industrias. Estos se han dado en llamar “temas de agenda marrón”, para diferenciarlos de los “temas de agenda verde”, que son aquellos vinculados directamente con el ambiente. Su historia refleja que no ha tenido intervención en los asuntos ambientales relacionados con la producción agropecuaria, a excepción de la Ley de Bosques, que aborda la deforestación.

La segunda, la cartera de Agricultura y Ganadería, tiene una vasta trayectoria en el país, coincidente con la conformación del Estado nacional y en el marco del modelo de desarrollo agroexportador, que no ha cambiado. Dentro del MAGYP se destacan el INTA –como el organismo de ciencia y técnica que ha llevado adelante proyectos en materia ambiental agropecuaria– y el Senasa.

No obstante se ha visto que la política ambiental agropecuaria no puede escindirse de la política monetaria del Banco Central. Esto sucede en países con economías inestables como el nuestro, donde el productor –a falta de otros instrumentos de financiación y aprovechando el auge de la agriculturización– ha utilizado el suelo (su capital, en este caso) sin consideración de ningún tipo de medida preservacionista. Y, a su vez, el Estado ha necesitado de las retenciones impositivas aplicadas a los cultivos en los últimos años, para fines relacionados con el DH del país.

Bajo este panorama, en el cual cada vez confluyen más actores para conformar la agenda ambiental agropecuaria, las dificultades de coordinación se van acrecentando y no existen los espacios institucionales para la negociación y el tratamiento de ese conjunto de problemas.

Lo que ha quedado claro es que no existe un plan nacional de agricultura ambiental sostenible. No hay canales de articulación entre las carteras nacionales que hagan posible el diseño y la implementación de una planificación al respecto. Si bien se cuenta con puntos de contacto a través de acciones concretas, no existe una mirada integral. Hay capacidades estatales, como se vio, pero que no se encuentran integradas.

Por otra parte se hizo una referencia a la Reforma Constitucional de 1994, la cual introdujo los llamados “derechos ambientales”, reemplazó el paradigma de la sustentabilidad y estableció mecanismos de tutela judicial.

También, mediante el mismo artículo 41º de la CN, se le dio a la Nación el derecho-facultad de establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, lo necesario para complementarlos, con la salvedad de que no deben alterar las jurisdicciones locales. Las provincias tienen atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental más allá de los presupuestos mínimos, de acuerdo con sus problemáticas específicas.

La otra reforma a la CN de 1994 que interesó a esta investigación tiene que ver con el dominio originario de los recursos naturales, los cuales –en virtud del artículo 124º– pasaron a ser de las provincias.

En las entrevistas que forman parte de esta investigación, los funcionarios fueron muy críticos al respecto porque –más allá del reconocimiento de los derechos ambientales que hace la nueva Carta Magna, a los cuales no pusieron en discusión– refirieron que se trató de una reforma liberal, coincidente con el gobierno de turno.

Esto, porque al dejar los recursos naturales en poder de las provincias desempoderó a la Nación y eso le permitió a cada una de aquellas hacer sus propios negocios con relación a los recursos existentes en sus territorios. Desde otro enfoque, visto del lado de los capitales extranjeros, a estos les permitió tomar el control sobre diferentes sectores productivos vinculados con los recursos naturales (minero y agropecuario).

De este modo puede entenderse cómo la agriculturización –a través del paquete tecnológico– pudo hacerse lugar sin condicionamientos de tipo político o normativo en el país por lo menos hasta hace pocos años, cuando comenzó a encontrar resistencia en la Ley de Bosques.

El dominio de los recursos por parte de las provincias también ha sido funcional a los sectores dominantes de la sociedad, ante la falta de gobernabilidad sobre ellos por parte de la Nación. Esto se debió a la poca capacidad del Gobierno nacional para implementar una política ambiental agropecuaria sobre recursos que no son de su propiedad, más allá de las consecuencias que la agriculturización causa sobre el ambiente.

Y además se dio una escasa coordinación interjurisdiccional del Estado nacional con las provincias, a pesar del funcionamiento del Cofema como la máxima autoridad ambiental de la República Argentina en el marco de la sanción de la LGA, que fijó los principales objetivos de política ambiental nacional y definió los presupuestos mínimos.

Junto a la sanción de esa norma, se mencionaron otras leyes de presupuestos mínimos que dictó la Nación y las vacancias existentes en materia normativa, las cuales se corresponden ni más ni menos con la problemática de la intensificación agropecuaria. Una de ellas es la inexistencia de una ley nacional de agroquímicos y, otra, la falta de una ley de presupuestos mínimos de suelo.

Como el ámbito territorial de esta investigación es la PBA y el foco está puesto sobre las problemáticas ambientales originadas por la agriculturización que sobre ella acaecen, se dijo que –para el caso de la aplicación de agroquímicos– la PBA posee legislación propia (será analizada en el capítulo siguiente), sumada a las ordenanzas que los municipios han dictado en uso de sus facultades.

Por eso, la gran vacancia la constituye la inexistencia de una ley nacional de presupuestos mínimos sobre suelos. En este contexto, para lograr la sanción de esa norma se requiere de mucho poder político debido a los fuertes intereses en juego, algo que no ha logrado tenerse pese a los proyectos de leyes que han existido.

También han aparecido nuevos actores en el proceso productivo, que han repercutido sobre la modalidad de explotación tradicional de los recursos naturales. Eso ha llevado a que se planteara la necesidad de reformar la vieja Ley N.º 13.246/48 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales por contener la llamada cláusula accidental, que ha permitido prácticas anticonservacionistas o –dicho de otro modo– degradatorias del suelo, como la denominada “soja sobre soja”. A tal fin se analizó un proyecto de reforma de ley cuyos intereses en juego, en ese momento en medio de un conflicto entre el Gobierno y el sector agropecuario, impidieron que fuera sancionado.

Las fallas en la formulación y la implementación de una política ambiental agropecuaria nacional no pueden resumirse en una sola causa. Parecería que los problemas interministeriales de coordinación y la inestabilidad económica, que

subordinan las carteras ambiental y agropecuaria a la de finanzas, en contra de una política de DS, fueran factores influyentes.

Por otro lado, la falta de poder político de la Nación devenida de la Reforma Constitucional de 1994 –al dejar el dominio de los recursos naturales en manos de las provincias– es otro factor que gravita en contra de una política ambiental agropecuaria. En este sentido, la falta de una ley de presupuestos mínimos de suelos o de una ley nacional de agroquímicos no es más que consecuencia de lo primero.



## Capítulo 5

# Normatividad, institucionalidad y la política ambiental agropecuaria bonaerense





A lo largo de este trabajo hemos señalado cómo el paradigma del DS se construyó y se insertó primero en la agenda internacional y luego –tras la Cumbre de la Tierra en Río '92 y la Reforma Constitucional de 1994– quedó plasmado en nuestra Carta Magna, de lo cual se hicieron eco diversas leyes nacionales, como la LGA, de aplicación en materia ambiental agropecuaria.

Sin embargo, también hemos visto el vacío legal existente en temas que hacen estrictamente a la agriculturización, como la carencia de una norma de presupuestos mínimos de suelos o de una ley nacional que regule los agroquímicos.

Resta analizar, de igual modo, si sucedió lo mismo en la PBA en términos normativos e institucionales, y también si en el agro bonaerense se han implementado políticas ambientales que estén en consonancia con el paradigma de la sostenibilidad.

## **El marco legal provincial**

Como vimos en los capítulos precedentes, la actividad agropecuaria se despliega sobre el recurso suelo. En este se desarrollan la agricultura y la ganadería, y también se aplican productos agroquímicos. Incluso vimos que la organización de nuestro gobierno es federal y que, dada la preexistencia de las provincias, estas conservan todas las competencias que no han sido expresamente delegadas, como la gestión de sus propios recursos.

Por eso, si bien esta investigación se centra en la PBA, muchas veces debemos recurrir a normativa nacional por ser de aplicación en territorio provincial ya sea porque –en virtud del artículo 41º de la CN– la Nación es quien dicta los presupuestos mínimos ambientales y la Provincia debe sujetarse a ellos o porque esta ha adherido a una ley nacional.

Tenemos así que el marco legal ambiental se ordena siguiendo una escala jerárquica encabezada por la CN (artículos 41º y 43º) y los tratados internacionales, a los que siguen las leyes nacionales, las Constituciones y las leyes provinciales, los acuerdos interprovinciales y las ordenanzas municipales. Pero además existen disposiciones contenidas en los códigos de fondo (Civil y Penal) que pueden incidir en la protección del ambiente.

Sin embargo, la coordinación interjurisdiccional se enfrenta con obstáculos que surgen del sustento legal y las atribuciones de las autoridades jurisdiccionales. De este modo, según el artículo 121º de la CN, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal. Y el artículo 124º agrega que les corresponde a ellas el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, lo cual puede implicar que más de una provincia tenga el dominio sobre un recurso si este es interjurisdiccional.

Pero, a su vez, la Nación tiene la responsabilidad primaria de la protección cuando los recursos se vean afectados por daños ambientales, al margen del poder de policía que tengan otras jurisdicciones sobre ellos.

Por encima de las leyes provinciales tenemos a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (CPBA) y su artículo 28º, pero no puede soslayarse que en este juego de jerarquías impuesto por el sistema federalista por sobre el sistema provincial se encuentran en primer lugar la CN y los tratados con jerarquía constitucional (inciso 22º del artículo 75º de la CN) y, seguidamente, las leyes de presupuestos mínimos. Pero el dominio originario de los recursos es de la PBA.

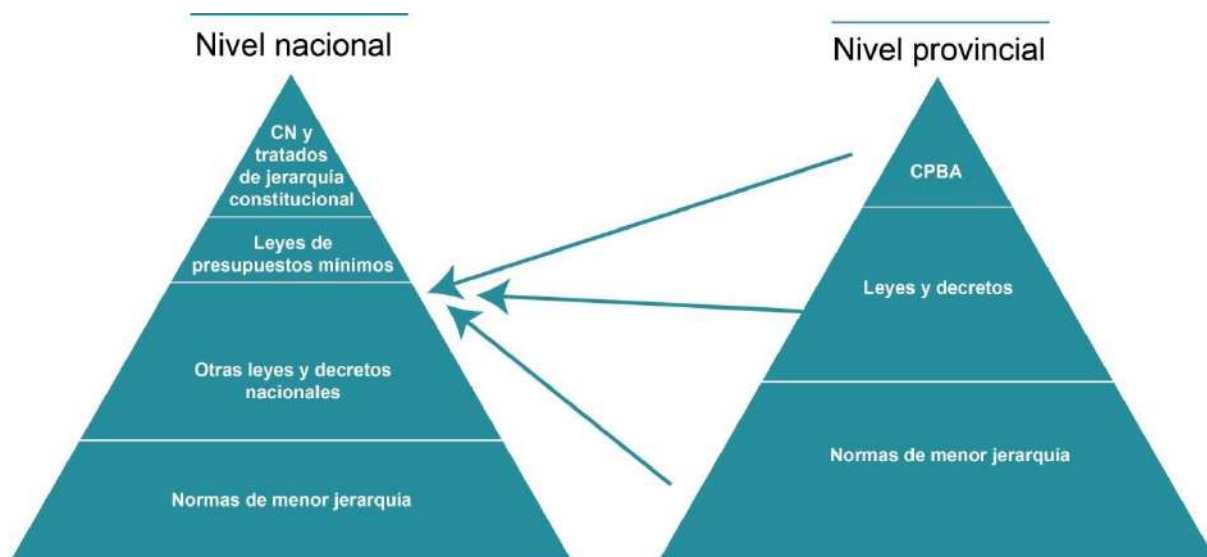
En el Capítulo 4 dijimos que la LGA (N.º 25.675/2002) es la que fija los presupuestos mínimos a los que deben atenerse las provincias en sus respectivas legislaciones, entre ellas la PBA. A partir de la LGA y de otras normas nacionales de presupuestos mínimos, las provincias pueden legislar sobre la materia siempre que respeten esos presupuestos. Estos constituyen el piso.

Los instrumentos de política y gestión ambiental que la LGA consagra en su artículo 6º son estos: 1) el ordenamiento ambiental del territorio, 2) la evaluación del impacto ambiental, 3) el sistema de control de las actividades antrópicas, 4) la educación ambiental, 5) el sistema de diagnóstico en información ambiental, 6) el régimen económico de promoción del DS y 7) la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación, planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio. Asimismo, la norma establece como objetivo la preservación, la conservación, la recuperación y el mejoramiento de los recursos ambientales tanto naturales como culturales.

Para comprender el orden jerárquico que tienen las leyes en nuestro país en virtud de lo estatuido por nuestra Carta Magna, resulta necesario graficarlo de manera semejante a la pirámide de Hans Kelsen (ver Gráfico VIII). Ese autor ubicó las normas del sistema jurídico en categorías para distinguir cuál predomina sobre las demás.

Por ejemplo, la CN predomina sobre una ley nacional y esta a su vez lo hace sobre un decreto-ley. En la punta de la pirámide se encuentran las normas de mayor jerarquía y en los escalones subsiguientes, que se van ensanchando para permitir mayores categorías de leyes, las de menor jerarquía. Y así hasta llegar a la base de la pirámide, en la cual se ubican las normas individuales, que no son otra cosa que las sentencias judiciales.

### Gráfico VIII: Niveles jerárquicos de normas



Fuente: elaboración propia

Según el gráfico elaborado con la metodología de la pirámide del sistema de normas jurídicas de Kelsen, las leyes ambientales a aplicarse en la PBA se ordenan de la siguiente manera: 1) CN y tratados de jerarquía constitucional, 2) las leyes de presupuestos mínimos, 3) otras leyes y decretos nacionales, y 4) las normas de menor jerarquía. Pero, a su vez, en el ámbito provincial –al igual que en el nacional– existe un orden jerárquico del sistema jurídico: 1) la CPBA, 2) las leyes y los decretos, y 3) las normas de menor jerarquía. La particularidad es que toda la pirámide provincial debe ajustarse a las leyes de presupuestos mínimos provinciales, por mandato del artículo 41º de la CN.

De esta manera, puede pensarse que el dominio de los recursos por parte de las provincias y la facultad de la Nación de dictar los presupuestos mínimos ambientales, luego de la Reforma Constitucional, operan como obstáculos para establecer modalidades eficientes y generales de coordinación interinstitucional, dada la descentralización en los procesos

decisionales y el alto grado de fragmentación político-administrativa en los distintos niveles de ejecución (nacional y provincial).

## **La Constitución provincial**

La CPBA también fue reformada en 1994 y tiene su propia cláusula ambiental en el artículo 28<sup>53</sup>. Así, establece el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo, además de consagrar el dominio sobre el ambiente y los recursos naturales (nótese que agrega al ambiente, cuando la CN solo se refiere a los recursos naturales). Recepta –al igual que la Nación– el paradigma del DS, pero no fija ningún mecanismo de articulación interjurisdiccional de políticas ambientales hacia su interior.

La CPBA nada dice sobre la competencia de sus municipios en materia de política ambiental. Las competencias administrativas de los gobiernos municipales son fijadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM Decreto-ley N.º 6.869/58)<sup>54</sup>.

La PBA también cuenta con la Ley Ambiental Provincial (LAP) N.º 11.723/95, reglamentaria del artículo 28º de la CPBA, la cual establece que tanto el Estado provincial como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental por ella fijados, y corresponsabiliza a las autoridades ambientales provinciales y municipales por la ejecución de esa política.

Afirma Clichevsky (2002:30-31) que las competencias de los municipios poseen precariedad jurídica porque estos no tienen autonomía, sino que esta es delegada por el Estado provincial y aquellos poseen organismos especiales para funciones relativas al ambiente que funcionan bajo direcciones o secretarías de Medio Ambiente. Y asegura que “la legislación elaborada, aprobada e implementada por los municipios es mínima y se refiere, en general, a arborización, bromatología e higiene”.

## **Las normas provinciales o de aplicación provincial**

En este apartado se presentan las normativas de la PBA que se corresponden con los problemas del extractivismo o la intensificación agropecuaria ya identificados. En primer lugar se exponen las de carácter general, que se aplican a la totalidad de las problemáticas. En segundo término, las relacionadas con suelos; después, aquellas referidas a la ganadería y, finalmente, las que versan sobre agroquímicos. Respecto de éstas, se analiza también el caso de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) como una solución que busca imponerse mediante la concertación entre actores públicos y privados a través de recomendaciones para la aplicación de productos químicos.

A tal fin fueron relevadas todas las normas sancionadas desde la reforma constitucional de 1994 hasta 2016 en la PBA y se descartaron del análisis las que han sido derogadas por no considerarse relevantes para esta investigación, en tanto se refieren a normas de menor jerarquía o a cuestiones de competencia.

---

<sup>53</sup> Artículo 28º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires: “Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada. En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos, controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema, promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos y radioactivos, y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Asimismo asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo, compatibles con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna”.

<sup>54</sup> Fuente: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

Se hace la salvedad de que se mencionan aquellas normas anteriores a 1994 para los casos en los cuales existen vacíos legales que se consideraron de gravedad y se necesitó recurrir a la voz de los funcionarios entrevistados para conocer por qué no habían existido avances posconstitucionales en la materia, sobre todo teniendo en cuenta la consagración de los derechos ambientales por la propia CPBA.

Como dijimos, para una mejor sistematización, a la normativa provincial se la ha clasificado de la siguiente manera:

- a) General: por referirse a los recursos naturales en general, sin limitarse a recurso o actividad productiva alguna
- b) Suelos
- c) Ganadera
- d) Agroquímicos: el caso de las BPA

## Normas generales

Legislación general	
Ley N°11.723/95	Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en General
Ley N°11.720/95	Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte y Disposición Final de Residuos Especiales
Ley N°14.343/12	Pasivos Ambientales
Res. N°25/12 OPDS	Programa de Control de Remediación, Pasivos y Riesgo Ambiental

Siempre tomando como punto de partida la reforma constitucional de 1994, se relevaron las siguientes normas:

La ley N.º 11.723/95 (LAP), en su artículo 1º, y en consonancia con el artículo 28º de la CPBA, recepta el paradigma del DS en cuanto tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la PBA, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio, asegurándoles a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. Se destaca además que crea el Sistema Provincial de Información Ambiental. Sin embargo, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), encargado de suministrar esa información, ha sido condenado por la Justicia por incumplir con su deber<sup>55</sup>. Eso se suma a la imposibilidad de obtener alguna entrevista con algún funcionario de esa repartición y las manifestaciones vertidas por los funcionarios públicos para esta investigación.

La Ley N.º 11.720/95 de Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Especiales tiene como fin reducir la cantidad de residuos especiales, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, el transporte y la disposición de aquellos y promover la utilización de tecnologías adecuadas desde el punto de vista ambiental. Los desechos bajo su control son de la producción, la preparación y la utilización de biocidas y productos fitosanitarios.

La Ley N.º 14.343/12 de Pasivos Ambientales regula la identificación de pasivos ambientales en la PBA y establece la obligación de recomponer sitios contaminados o áreas con riesgo para la salud de la población, con el propósito de mitigar los impactos negativos en el

<sup>55</sup> Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la PBA A-70082 en autos caratulados "Longarini, Cristian Ezequiel, y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley", de 2017, pero por hechos anteriores que se refieren a la falta de información pública ambiental.

ambiente. Por pasivo ambiental se entiende al conjunto de daños ambientales en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire y del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Por su importancia temática, a pesar de su desactualización, no puede perderse de vista que están en vigencia tanto el Código Rural como la Ley de Faltas Agrarias, los cuales son anteriores a la reforma constitucional de 1994.

## Normativa sobre suelo

Legislación sobre suelos	
Decreto Ley N°8.912/77	Ordenamiento Territorial y Uso de los Suelos
Decreto Ley N°9.867/82	Adhesión a la Ley Nacional Convenio N°22.428/81 Fomento de la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos
Ley N°10.081/83 (artículos 47° y 48°) (con las modificaciones introducidas por las leyes 10.462, 11.477, 12.063, 12.257 y 12.608)	Código Rural de la Provincia de Buenos Aires
Ley Provincial N°13.647 Reglamentada por Decreto 2.585/07	Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense

## Anterior a la reforma constitucional

Durante el período 1994-2016 no se dictó ninguna ley específica de suelos, aunque son varios los proyectos presentados. Tampoco existe una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional, lo cual provoca un vacío legal en la materia.

Sin embargo, con anterioridad a 1994 hubo algunas leyes que aún hoy están en vigencia, aunque –a decir verdad– se encuentran desactualizadas porque el fenómeno que nos preocupa, la intensificación agropecuaria, comenzó a hacerse visible en esa época. No obstante resulta conveniente mencionarlas, ya que son las únicas existentes.

El Decreto-ley N.º 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos, en el inciso e) de su artículo 3º proclama como principio de ordenamiento territorial que “la localización de actividades y la intensidad y modalidad de la ocupación del suelo se hará con criterio racional, a fin de prevenir, y en lo posible revertir, situaciones críticas, evitando las interrelaciones de usos del suelo que resulten inconvenientes”<sup>56</sup>.

Esta ley vino a regir el ordenamiento del territorio de la PBA regulando la creación, la ampliación y la reestructuración de los núcleos urbanos, y el uso y la subdivisión de la tierra. Resulta importante destacar que la norma les otorga a los municipios la competencia en el ordenamiento de sus respectivos territorios y el uso de los suelos en cuanto a destino respecta (conf. artículo 25º).

El Decreto-ley N.º 9.867/82 de Adhesión a la Ley Nacional de Recuperación y Conservación de Suelos N.º 22.428/81 implicó la adhesión de la PBA a la Ley Nacional de Suelos. Buenos Aires fue así la última provincia en hacerlo. Esta norma estableció la creación de distritos de conservación en donde se fomenta la constitución de consorcios a cambio de algunos beneficios.

Hemos puesto en evidencia el vacío legal existente en materia de suelos a nivel nacional mediante la omisión del Poder Legislativo de legislar sobre presupuestos mínimos.

<sup>56</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/l-8912.html>

Por otro lado existe el Código Rural de la PBA, aprobado mediante la ley N.º 10.081/83<sup>57</sup>, que dedica el Título III a la Conservación de la Propiedad Rural de Ámbito Público y Privado. Mediante un único capítulo de 11 artículos regula la conservación del suelo agrícola bonaerense y declara de interés público el mantenimiento y la mejora de su capacidad productiva.

Asimismo dispone que el Poder Ejecutivo provincial controlará –a través del organismo competente– la conservación del suelo y que previamente a la aplicación de las normas sobre conservación de suelos y el mantenimiento de su fertilidad deberá determinar las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados.

También lo faculta para, entre otras tareas, determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de suelos, establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, ejecutar obras imprescindibles de conservación del suelo que por razones de magnitud o localización quedan excluidas de la acción privada, asesorar en la ejecución de trabajos de conservación del suelo agrícola y propender a la formación de una conciencia conservacionista desde la enseñanza elemental.

Asimismo pone a cargo del propietario u ocupante legal de un predio la obligación de denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos y de ejecutar los planes oficiales de prevención y lucha contra la erosión, la degradación y el agotamiento de los suelos que se establezcan, y la de realizar en su predio los trabajos necesarios de lucha contra la erosión o degradación por salinización, tendientes a evitar daños a terceros.

Incluso propicia la constitución de consorcios voluntarios de productores para la conservación del suelo. Sin embargo no se ha previsto la asignación de presupuesto ni de estímulos fiscales para llevarlos adelante.

#### **Posterior a la reforma constitucional de 1994**

La Ley N.º 11.723/95 (LAP) de Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General dedica su Capítulo II, titulado “Del Suelo”, a la temática que nos ocupa. Es la única norma dictada durante el período relevado (1994-2016) que trata sobre el recurso suelo, pero sin embargo no aborda la temática de la intensificación agrícola en sí misma.

En realidad se trata de la LAP que por medio de cinco artículos consagra los principios que regirán el tratamiento y la implementación de políticas tendientes a la protección y el mejoramiento del suelo: unidad de gestión, elaboración de planes de conservación y manejo de suelos, participación en definición de políticas de manejo del recurso, descentralización operativa, implementación de sistemas de control de degradación y propuestas de explotación, medidas especiales para áreas críticas y tratamiento impositivo diferenciado.

Además establece los deberes de la autoridad provincial, que se reducen a la clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo con estudios de aptitud y ordenamiento con base en regiones hidrogeográficas, el establecimiento de normas de calidad ambiental, la evaluación de la evolución del suelo, la publicación de estudios y la remisión al Sistema Provincial de Información Ambiental.

Se trata de la única norma que legisla, entre otros recursos, sobre el suelo, aplicable en todo el territorio de la PBA en el período objeto de investigación y que se encontrará sujeta a la eventual sanción de una ley de presupuestos mínimos de suelo.

---

<sup>57</sup> [https://www.mseg.gba.gov.ar/directorios/marco\\_normativo/codigos%20provinciales/dec\\_ley10.081-83\\_codigo\\_rural.pdf](https://www.mseg.gba.gov.ar/directorios/marco_normativo/codigos%20provinciales/dec_ley10.081-83_codigo_rural.pdf)



## Normativa ganadera

Se analizan en este apartado las normas que se relevarán que refieren a la ganadería y que se relacionan con su método de intensificación: la implantación de *feedlots*.

Legislación sobre ganadería	
Ley N°14.867/16	Regulación de Establecimientos destinados al Engorde Intensivo de Bovinos/Bubalinos a Corral
Res. N°70/01 Senasa	Crea el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral (RNEPEC)
Res. N°17/13 ADA	Efluentes Líquidos Generados por Establecimientos de Feedlot

La Ley N.º 14.867/16<sup>58</sup> de Regulación de los Establecimientos Destinados al Engorde Intensivo de Bovinos/Bubalinos a Corral fue sancionada el 30 de noviembre de 2016, sobre el final del período de investigación, aunque entró vigencia el 13 de enero de 2017, cuando fue publicada en el Boletín Oficial provincial.

Su artículo 2º define a los *feedlots* como “un área de confinamiento de ganado bovino/bubalino con propósitos productivos, ya sea para cría o engorde, a través del suministro de alimentación directa en forma permanente e ininterrumpidamente sin tener acceso directo al pastoreo directo y voluntario durante toda la estadía”. La norma excluye expresamente a los encierros transitorios que se realizan para promover destetes anticipados por cuestiones de emergencias climáticas, sanitarias y otras que determine la autoridad de aplicación.

Su objetivo es regular el funcionamiento de los establecimientos bajo análisis, a fin de proteger la salud humana, el ambiente y los recursos naturales mediante la preservación de la calidad de los alimentos generados, respetando la sanidad y los principios de bienestar animal (conf. artículo 3º).

La ley delega en la autoridad de aplicación algunos temas como la habilitación, la aprobación del estudio de impacto ambiental, la prevención de daños ambientales, las facultades de control y fiscalización, y la de definir criterios para establecer distancias mínimas para el funcionamiento de los *feedlots* respecto de la planta urbana, suburbana y/o rural (Conf. Arts. 4º, 5º 7º y 9º). Además, en el ámbito del Ministerio de Agroindustria crea el Registro Provincial de Habilitaciones de Establecimientos de Engorde Intensivo de Ganado Bovino/Bubalino a Corral, en el cual deben inscribirse obligatoriamente todos los establecimientos que la reglamentación establezca que reúnen los parámetros técnicos sobre densidad de animales para ser considerados *feedlots* (conf. artículo 10º).

Resulta interesante que la autoridad de aplicación promueva la actividad de engorde intensivo a corral, aunque lo que preocupa es que no haya fijado parámetros claros de sostenibilidad ambiental y delegue estos en la reglamentación.

Ya en 2001, la Resolución N.º 70/01<sup>59</sup> del Senasa había creado el Registro Nacional de Establecimientos Pecuarios de Engorde a Corral, teniendo en cuenta –como dice en sus considerandos– que esta modalidad de explotación produce elementos de desecho que pueden constituir una fuente de contaminación del ambiente e impactar en la salud pública y

<sup>58</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14867.html>

<sup>59</sup> <http://www.senasa.gob.ar/normativas/resolucion-70-2001-senasa-servicio-nacional-de-sanidad-y-calidad-agroalimentaria>

la sanidad animal, por lo cual resultaba necesario atenuar o reducir al mínimo el perjuicio ambiental.

La Resolución N.º 17/13<sup>60</sup> de la Autoridad del Agua (ADA) de Efluentes Líquidos Generados por Establecimientos de Feedlot define los requisitos necesarios para la aprobación de obras de tratamiento de efluentes líquidos generados por establecimientos de *feedlot* (engorde a corral), tambos y de producción porcina. En uso de las facultades conferidas por el artículo 4º de la ley N.º 12.257 a la ADA, consistentes en supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, la captación, el uso y la conservación y evacuación del agua, aprueba los requisitos para las obras de tratamiento de efluentes líquidos generados por aquellos establecimientos.

A fines de 2016, la PBA se había dado su propia norma para regular los *feedlots*. Sin embargo, la autoridad de aplicación debía ser determinada por el Poder Ejecutivo provincial, lo cual no fue concretado ni reglamentado. Ante esta realidad, y como se verá en el capítulo siguiente, solo queda la regulación que cada municipio ha hecho en uso de sus facultades a través del dictado de ordenanzas.

### Legislación sobre agroquímicos<sup>61</sup>: las Buenas Prácticas Agrícolas

Legislación sobre agroquímicos	
Decretos Reglamentarios N°499/91, 956/02, 1170/00 de la Ley N°10.699/88 de Agroquímicos	Ley de Agroquímicos de Protección de la Salud Humana, los Recursos Naturales y la Producción Agropecuaria

La Ley N.º 10.699/88<sup>62</sup> de Agroquímicos de la PBA fue sancionada antes de la reforma constitucional de 1994. Se destaca que no tiene una antecesora a nivel nacional. Si bien no será objeto de análisis, por no corresponder al período objeto de investigación como tampoco su decreto reglamentario N.º 499/91<sup>63</sup>, resulta interesante tener presente sus objetivos: la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de insecticidas, acaricidas, nematodocidas, fungicidas, bactericidas, antibióticos, mamalocidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes y/o desecantes, fitoreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica que sean utilizados para la protección y el desarrollo de la producción vegetal (conf. artículos 2º y 3º de la ley N.º 10.699/88).

El Ministerio de Agroindustria de la PBA –por intermedio de la Dirección de Fiscalización Vegetal– es la autoridad de aplicación de la ley N.º 10.699 y sus reglamentaciones, según lo determinado por el decreto N.º 2.870/08<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/ada-13-465.html>

<sup>61</sup> También llamados fitosanitarios, plaguicidas, pesticidas o agrotóxicos. La forma de llamarlos implica un posicionamiento ético frente al tema. En general, quienes promueven su uso –laboratorios, productores y aplicadores– los llaman fitosanitarios. Por su parte, quienes ostentan una postura neutra o acorde con nuestro sistema legal los llaman agroquímicos. Finalmente, quienes se oponen a su uso los llaman agrotóxicos.

<sup>62</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10699.html>

<sup>63</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/91-499.html>

<sup>64</sup> Decreto N.º 2.870/08, Anexo II. Acciones encomendadas a la Dirección de Fiscalización Vegetal: fiscalizar la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización, exhibición y aplicación de productos de acción química y/o biológica que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal; fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia fitosanitaria y de la calidad vegetal que tiendan a la protección de la producción agrícola primaria, total o parcialmente industrializada; proponer modificaciones a las normas de fiscalización

Se presenta una situación peculiar con los municipios que han establecido áreas periurbanas de amortiguamiento o exclusión de aplicación de agroquímicos o prohibiciones tecnológicas totales dentro de los límites de sus territorios, que les aplican sanciones a quienes transgreden las reglamentaciones bajo el Régimen Municipal de Faltas, violentando así el artículo 13º de la ley N.º 10.699/88, el cual establece que las transgresiones a la norma y su reglamentación –el decreto N.º 499/91– serán juzgadas y sancionadas por el Ministerio de Asuntos Agrarios (actual Ministerio de Agroindustria), de conformidad con la Ley de Faltas Agrarias.

Eso da cuenta de la necesidad de los municipios de legislar sobre el tema en respuesta a los reclamos de la sociedad, aun transgrediendo las normas provinciales.

Una forma de abordar este problema desde las autoridades y los organismos sectoriales ha sido a través de las llamadas Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)<sup>65</sup>, que se refieren a una manera de producir y procesar los productos agropecuarios dirigida a que los métodos de siembra, cosecha y poscosecha de los cultivos cumplan con los requerimientos necesarios para una producción sana, segura y amigable con el ambiente.

Según el MAGYP, las BPA promueven que los productos agropecuarios no hagan daño a la salud humana y animal ni al medio ambiente, protejan la salud y la seguridad de los trabajadores y tengan en cuenta el buen uso y manejo de los insumos agropecuarios. Según una publicación del INTA (2013:16), “las BPA comprenden aspectos relacionados con el desarrollo humano, económico y la producción más limpia, a través de encadenamientos productivos que permiten llegar al consumidor con productos más higiénicos, inocuos y diferenciados, de mayor calidad, y cuyo origen respeta el medio social y ambiental, dándole sostenibilidad al proceso y posicionamiento en el mercado”.

Mediante un proceso de diálogo interinstitucional entre las principales entidades públicas y privadas del país que desarrollan diversas actividades relacionadas con las BPA, se ha conformado la Red de BPA,<sup>66</sup> con el entendimiento de que estas constituyen un instrumento estratégico para atender adecuadamente los desafíos del crecimiento cuantitativo y cualitativo de la demanda nacional y mundial de los productos de la agroindustria, que implican la integración de la disponibilidad, la calidad e inocuidad, y la sustentabilidad de la producción agroindustrial.

En la PBA, la Red desarrolló un documento llamado “Recomendaciones para normativas de departamentos, municipios y partidos que regulen sobre aplicaciones de productos fitosanitarios” –Norma IRAM 14130–, destinado a los decisores políticos que deseen regular el manejo y la aplicación de agroquímicos en su jurisdicción. El trabajo fue redactado en 2016, aunque fue presentado en 2017.

Las BPA, que en los últimos años han tratado de imponerse en remplazo de cualquier legislación y control de la autoridad de contralor, coinciden con la línea de pensamiento de

---

fitosanitaria acorde a las exigencias de los mercados y a la realidad provincial, resguardando los recursos naturales y la salud pública, en coordinación con otros organismos con competencia en la materia; acordar con instituciones del ámbito oficial o privado, nacional, provincial o municipal las acciones que aseguren los objetivos de la ley N.º 10.699 y las que en el futuro la modifiquen, como también de toda otra reglamentación concerniente a la protección de la salud pública y el medio ambiente, y coordinar, actualizar y supervisar los datos e información que posea el registro provincial de las empresas de control de plagas, según establece el decreto N.º 499/91, reglamentario de la ley N.º 10.699.

<sup>65</sup> Andrade (2017:50) describe las BPA como aquellas acciones tendientes a “i) obtener productos aptos para el consumo, sanos, inocuos y de calidad, y ii) proteger el ambiente, la salud de los trabajadores y la salud pública (Senasa, 2014), a la vez que se procura la viabilidad económica y la estabilidad social (FAO, 2003). Deben considerar también el diseño de paisajes sustentables y el ordenamiento territorial para garantizar la conservación de la biodiversidad y la equilibrada provisión de servicios ecosistémicos”.

<sup>66</sup> La Red de BPA está integrada por AAPPCE, Aapresid, Acsoja, Afinoa, ArgenBio, ArgenTrigo, ArPov, ASA, Asacim, Asagir, Asano, Asociación Toxicológica Argentina, Bolsa de Cereales, BCCBA, Bolsa de Comercio de Rosario, BPA, CAFI, Cámara Argentina de Biocombustibles, Casafe, CASEM, Ceagro, CCPP, Centro de Exportadores de Cereales, CEMA, CEPA, CIAFA, CIARA, Coninagro, CRA, CREA, FAUBA, FEDIA, FISO, INTA, IPCVA, MAIZAR, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Secretaría de Agroindustria de la Nación, Ministerio de Agroindustria de la PBA, UATRE y Senasa, entre otras organizaciones.

Silvetti y Cáceres (2015:18): “Los gobiernos y las empresas, por su parte, intentan llevar la discusión por vía de las soluciones técnicas, vendiendo la solución de que las ‘buenas prácticas tecnológicas’ resuelven mágicamente los problemas de inequidad socioambiental, cuando en realidad el modelo necesita de tales inequidades para ser exitoso. Paralelamente, los gobiernos debilitan a los organismos del Estado responsables de dar los permisos ambientales respectivos y fiscalizar las actividades para garantizar un ambiente sano y bienestar a la población”.

Hasta aquí se pudo ver la escasa o nula generación normativa para atender los problemas ambientales generados por la producción agropecuaria, los cuales se han reducido en el último tiempo a la legislación de *feedlots* y a las BPA.

## **Las capacidades institucionales de la PBA para el abordaje de la política ambiental agropecuaria**

### **La formación de la institucionalidad ambiental provincial**

La PBA no ha elevado el tratamiento de la política ambiental al rango de ministerio. La autoridad de aplicación en materia ambiental es el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS), que funciona bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

Sin embargo, en la PBA se encuentran otras reparticiones con objetivos ambientales, como el Ministerio de Agroindustria y el de Producción. La decisión de otorgarle rango ministerial a un área de gobierno es claramente una decisión política. Es que, como sostiene Juliá, la institucionalidad ambiental se construye. “Se inserta un espacio en la estructura de gobierno, se selecciona un modelo de institución, se comienza un proceso de construcción de la institucionalidad ambiental. Todo ello constituye una decisión política del jefe de la gestión gubernamental acerca del lugar, espacio, imagen o visibilidad social de la temática de su gobierno. Institucionalizada el área ambiental por decisión política del gestor o por el legislador a través de las leyes generales que requieran una autoridad de aplicación ambiental, se construye el área ambiental” (2010:95).

A pesar de nunca haber contado la PBA en su organigrama con un Ministerio de Ambiente, sí han existido otras reparticiones de menor jerarquía.

El primer antecedente es el Instituto Provincial del Medio Ambiente (IPMA), creado mediante la ley N.º 11.469/1993<sup>67</sup> y dependiente en ese momento de la Secretaría General de la Gobernación, el cual tenía por objeto formular la política ambiental, coordinar su ejecución con los organismos del Estado corresponsables del tema y velar por su cumplimiento. Se conformó como un organismo colegiado integrado por representantes de diferentes ministerios y otras áreas del Estado.

Isuani (2013) sostiene que tres fueron los motivos que explican esa creación: cumplir con lo asumido por la Provincia en el Pacto Federal Ambiental del 5 de julio de 1993 con la Nación y las otras provincias, aprovechar los fondos internacionales en manos del Gobierno nacional destinados a fortalecer el marco legal y la estructura organizacional de las agencias ambientales nacionales y provinciales, y ampliar las oportunidades para desplegar el juego político de los diversos grupos del gobierno provincial. La creación del IPMA –posterior a Río '92– se correspondió con la inserción del tema ambiental dentro del paradigma del DS y de la agenda de los países latinoamericanos.

En 1995, el IPMA fue remplazado por la Secretaría de Política Ambiental (SPA) mediante la ley N.º 11.737/1995<sup>68</sup> y funcionó hasta 2007. La secretaría depende directamente de la Gobernación y recibe las facultades del IPMA, más otras que coadyuvan a fortalecer su

<sup>67</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11469.html>

<sup>68</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11737.html>

institucionalidad: coordinar la ejecución descentralizada de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial con otros organismos y con los municipios, deslindar y coordinar las competencias de otros organismos a fin de evitar la superposición de funciones, y realizar actividades vinculadas con la educación ambiental y estudios de impacto ambiental.

Manifiesta Isuani (2013) que la secretaría avanzó con relación a la sociedad civil al impulsar un relevamiento de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales (OANG) de la PBA. Para eso organizó el Registro Provincial de las OANG y firmó un convenio para coordinarlo con dos fundaciones ambientalistas. Sin embargo, en 2002 pasó a tener rango de subsecretaría y en 2003 retomó el de secretaría, con nuevas competencias en temas como conservación, uso racional y recuperación del suelo, y protección y preservación de la biodiversidad, que hasta ese momento eran de exclusividad del Ministerio de Agroindustria. Asimismo se le adicionó una competencia decisiva: planificar y ejecutar la política ambiental. En 2007, la SPA fue remplazada por el OPDS mediante la ley N.º 13.757<sup>69</sup>, con dependencia del Ministerio de Jefatura de Gabinete.

Luego, en 2016, la ley N.º 14.803<sup>70</sup> modificó la norma N.º 13.757/2007 y el OPDS pasó a funcionar así bajo la órbita del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. El OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental en la PBA, con competencia para planificar, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental, intervenir en el uso racional y la recuperación de suelos, la protección y la preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines, y fiscalizar los elementos que puedan causar contaminación del aire, el agua y el suelo, entre otras funciones. También es la autoridad de aplicación de la Ley Provincial de Ambiente N.º 11.723/95 (LPA).

La OPDS se constituyó para esta investigación en un ámbito al que solo se pudo tener acceso a través de la letra-ley. Al contrario de lo que sucedió con el MAGYP, la Secretaría de Ambiente de la Nación, el Ministerio de Agroindustria –a excepción de la Dirección de Fiscalización Vegetal– de la PBA, el INTA y el Senasa, organismos que pudieron ser visitados y cuyos funcionarios accedieron a ser entrevistados.

## **La formación de la institucionalidad agropecuaria provincial**

A pesar de que no ha sido elevado al rango de ministerio, el organismo con competencia en política ambiental es el encargado de la política agropecuaria bonaerense, y posee una larga trayectoria, al menos en cuanto a permanencia en el tiempo se refiere y en consonancia con la principal actividad productiva de la provincia.

Durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón gobernaba en la PBA el coronel Domingo Mercante. Con este, en 1949, fue creado el Ministerio de Asuntos Agrarios y se dictó la Ley de Colonización.

Esto se debió a la voluntad política priorizar el sector y el fomento de la colonización, entendida esta como el intento de solucionar el problema social del peón rural y del pequeño propietario, y facilitarles la asistencia técnica y material necesaria para promover el progreso y el mejoramiento cultural, económico, social y moral de los colonos, de quienes se establecían en el lugar.

Señala De Dios (2013) que se incluía “desde el impulso a la arborización, mejoramiento agrícola y ganadero, organización del seguro agrícola o del sistema cooperativo y promoción de industrias rurales transformadoras hasta la distribución de becas para los hijos de los colonos que deseen ingresar a las escuelas agrícolas oficiales o la fundación de escuelas agrícolas en las mismas colonias”. El objetivo era frenar el proceso de migración a los centros urbanos arraigando a los productores al medio rural. El primer ministro de Asuntos Agrarios fue Juan Bautista Marenzi.

<sup>69</sup> <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw13757.pdf>

<sup>70</sup> [https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley\\_completa.php?vnrole=14803](https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14803)

El ministerio fue disuelto y convertido en subsecretaría del Ministerio de Economía en 1979, hasta que en 1982 se recreó por diez años y fue relegado nuevamente de 1991 a 1995, esa vez bajo la órbita del Ministerio de la Producción.

En 2016, mediante la ley N.º 14.803/15<sup>71</sup>, modificatoria de la norma N.º 13.757/2007, el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción se convirtió en el Ministerio de Asuntos Agrarios.

Posteriormente, a través de la ley N.º 14.805/16<sup>72</sup> se denominó Ministerio de Agroindustria, sin que se modificaran sus competencias.

Dentro de la estructura gubernamental bonaerense existe la Autoridad del Agua (ADA). Se trata de una entidad autárquica, cuya organización y funcionamiento dependen del Ministerio de Infraestructura de la PBA y que cumple un rol importante en la política ambiental agropecuaria bonaerense. Tiene como objetivo el cumplimiento del Código de Aguas (Ley N.º 12.757/98)<sup>73</sup>, instrumento legal que le otorga el poder de reglamentar, supervisar y vigilar todas las actividades y obras relativas al estudio, la captación, el uso, la conservación y la evacuación del agua en su jurisdicción.

### **La visión de los funcionarios entrevistados**

Realizado el análisis del orden jerárquico de las normas, de la Constitución provincial en su articulado pertinente y de las normas provinciales aplicables a los problemas ambientales derivados del productivismo, y presentados los organismos provinciales encargados de llevar adelante la política tanto ambiental como agropecuaria, seguidamente se trae la visión de los funcionarios entrevistados respecto de esos temas. El fin de esto es ampliar aspectos sobre el interrogante de cuáles son las capacidades que posee la PBA para afrontar las consecuencias ambientales del extractivismo, de existir estas.

En líneas generales, los entrevistados no han sido determinantes sobre la necesidad de una ley provincial de suelos, ya que en ellos prevalecieron las miradas nacionalistas o bien productivistas.

De esta manera, uno de los funcionarios habló sobre el funcionamiento de los consorcios cuando la vieja Ley de Suelos tuvo presupuesto, pero concluyó sobre su actual inoperatividad: “Los distritos de la PBA están creados, había muchos consorcios creados, pero, bueno, se vino todo abajo. Es lo único que hay en suelos” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

Un exfuncionario e investigador, con relación a leyes sobre suelos y en apoyo a la siembra directa, manifestó: “Hay leyes de suelo, pero las tenemos que actualizar. La urgencia por la degradación de suelos no es tan grande como era 20 años atrás. ¿Por qué? Porque el sector privado introdujo la siembra directa y les resolvió una cantidad enorme de problemas. No entró por una política, entró por una reacción del sector privado” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

Como vimos en el Capítulo 3, la siembra directa constituye un elemento fundamental del paquete productivo y en su momento se presentó como una solución para hacer más productiva la labor y para el cuidado de los suelos. Sin embargo, al formar parte del paquete tecnológico es también generadora de una dinámica productiva con impactos ambientales no controlados y perjudiciales. De esta manera, el problema público generado por la intensificación agropecuaria no sería solucionable solamente a partir de una innovación tecnológica.

Respecto de la necesidad de una ley provincial de suelos, y de modo semejante a lo visto en el Capítulo 4, los funcionarios se expresaron a favor de una ley nacional y de una ley de

<sup>71</sup> [https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley\\_completa.php?vnrole=14803](https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14803)

<sup>72</sup> <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw14805.pdf>

<sup>73</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12257.html>

presupuestos mínimos, por los siguientes motivos: “En las actividades productivas, y teniendo la posibilidad de mirar las cosas desde la Nación o desde la sociedad, no hay por qué ir por una ley específica o por una ley provincial. Hay que entrarle por las leyes más transversales, más generales. Porque en la ley específica es donde las provincias han colocado la resistencia. Entonces, el problema está concentrado y la resistencia también está concentrada” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

En cuanto a los *feedlots*, se evidenciaron mediante creación legal de dos registros: el nacional y el provincial. Respecto del segundo, un funcionario provincial manifestó: “Todavía no lo hemos implementado porque nos dimos cuenta de que tenemos que reformar la ley (N.º 14.867/16). Cumplir con todos los requisitos del estudio de impacto ambiental lleva años, es imposible de hacer. Estamos tratando de reformar la ley” (Entrevista, Funcionario 11, 2019).

En orden a las BPA, los entrevistados –todos con formación científica– tuvieron un criterio casi coincidente en que aquellas, tal como las presenta el OPDS, no son más que parte del buen ejercicio profesional, pero no una solución al problema de la salud de la población generado por la aplicación de agroquímicos en las áreas lindantes con las comunidades.

En este sentido se dijo: “Un profesional bien formado y consciente no necesita que le digan ‘esto es bueno’ o ‘esto es malo’... Sabe cada práctica, cómo se utiliza y dónde se utiliza. Si la utilizan mal se transforma en una mala práctica agrícola, por más que esté con el rotulito de BPA” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

También se remarcó que las BPA no se realizan en el sector agropecuario o no como deberían o en la proporción con la cual corresponderían hacerse: “Acá, el gran problema es que son BPA en cuanto se hagan. La verdad es que es una mínima porción del sector agropecuario el que hace BPA. Entonces es muy complicado decir: ‘No pasa nada con los agroquímicos porque están las BPA’, si las BPA no se aplican” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

Esto motiva que algunos funcionarios reclamen por la regulación legal y el control de la autoridad administrativa, porque parecería que el problema pasa por la inexistencia de normativa y de presencia física del profesional, que deja la actividad librada al arbitrio del aplicador. “Es de sentido común que cuando se usa el agroquímico esté el profesional al lado. Tiene que haber una legislación... Si no hay nadie que controle volvemos a estar sujetos a la buena voluntad y conciencia de los operarios... Tiene que haber un control... La sociedad no está preparada para que seamos autocontrolados” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

En la misma línea, se pudo saber que la OPDS dictó cursos sobre BPA: “La formación adicional en BPA del OPDS tiene que ver con la protección del operario, del aplicador, no del ambiente en pos de la salud humana” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

Se destaca la observación participante al haber concurrido a la 34ª Jornada sobre Buenas Prácticas de Aplicación y Manejo de Fitosanitarios, realizada en la ciudad de General Villegas el 26 de octubre de 2018. El encuentro tuvo como fin recopilar conocimiento para tratar los proyectos de ordenanzas sobre la aplicación de agroquímicos en el partido homónimo. La discusión giraba en torno a la prohibición o no de la aplicación en un radio relativamente cercano a las zonas urbanas.

Durante la actividad se realizaron la medición de deriva en aplicación aérea y terrestre, técnicas para una aplicación periurbana eficiente, gestión de envases y uso responsable de fitosanitarios. Sin embargo, en forma coincidente con lo manifestado por los entrevistados, la capacitación apuntaba más a las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo del aplicador que a lo que su título apuntaba.



El uso de agroquímicos para la producción agropecuaria en la zona rural fue justificado por la totalidad de los entrevistados. “Hoy, los agroquímicos son venenos, y listo. No hay otra verdad. Hay determinadas cosas que no se pueden evitar: los agroquímicos. Hay que usarlos bien, hay que usarlos en el momento adecuado, hay que usarlos en la dosis adecuada. Eso es trabajo” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

Del otro lado, prevaleciendo una mirada productivista, se dijo: “Un agroquímico de la década del cincuenta te podía matar en 50 minutos. Los agroquímicos que hay hoy, por presiones sociales, son totalmente distintos. A veces es el mal uso del agroquímico. Es como un remedio... Te cura o te mata... Si lo dosificas más de la cuenta te puede matar” (Entrevista, Funcionario 7, 2019).

También –en relación con la ya mencionada disyuntiva que enfrenta nuestro país sobre la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población y los serios problemas que el extractivismo genera, que como en este caso afectan la salud– se pudo escuchar a un funcionario decir: “Creo que no es que los agroquímicos no nos hagan nada con las BPA. Creo que no conocemos las consecuencias de lo que generan en nuestro cuerpo y eso no quiere decir que no hagan nada... Pero el punto es, hasta que nosotros no tengamos elementos para sacar conclusiones nítidas sobre este tema y nos haga sacar conclusiones lo más razonables posibles para la sociedad argentina, no podemos hablar. Porque ¿cuáles son las consecuencias para el país? ¿Con qué vas a pagar las jubilaciones?” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

La participación del OPDS en la política ambiental agropecuaria ha sido cuestionada por todos los entrevistados, quienes señalaron diversas falencias. Entre estas se encuentra la falta de funcionarios en materia ambiental a nivel provincial, lo que da cuenta del orden de prioridades en el que está el ambiente en la PBA. “La Provincia siempre tuvo muy pocos funcionarios en áreas ambientales... Crearon estructuras vacías, el OPDS y todas esas payasadas que armaron” (Entrevista, Funcionario 3, 2019).

También se le criticó al OPDS el hecho de tener –al igual que la Secretaría de Ambiente de la Nación– una “agenda marrón” mientras que carece de una agenda ambiental agropecuaria: “El OPDS es lo que pasa en la Nación acentuado, porque ellos tienen competencia en el conurbano. En la PBA, la agenda es recontramarrón. No tienen una ‘agenda verde’” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Desde uno de los centros regionales de INTA de la PBA se criticó la falta de trabajo conjunto con el OPDS, considerando que se encuentran en el mismo territorio: “Con el OPDS, en este Centro no tenemos una relación muy profunda. Se iban a firmar unos convenios y al final nunca se concretó nada. No ha sido tan fácil” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

Finalmente, los mismos entrevistados –funcionarios provinciales y nacionales en este caso– dijeron que nunca habían tenido relación con el organismo a cargo de la política ambiental bonaerense: “Nunca en toda mi carrera tuve contacto con el OPDS” (Entrevista, Funcionario 4, 2019). Y: “En toda mi carrera pública o como investigador no he tenido vinculación con el OPDS” (Entrevista, Funcionario 9, 2019). Así también: “Como funcionario, especialista en temas hídricos, puedo decir que funcionamos en forma aislada. Aislados de Agricultura de la Nación y también del OPDS y del ADA” (Entrevista, Funcionario 13, 2019).

Al entrevistar a los funcionarios –como se adelantó en el Capítulo 4 que sería una de las dimensiones de análisis– se indagó sobre el grado de coordinación del Ministerio de Agroindustria de la PBA con el MAGYP, la Secretaría de Ambiente, el INTA y el Senasa en vista de formular e implementar políticas ambientales que comprendan el territorio bonaerense.

Respecto del MAGYP, el Senasa y el INTA se dijo: “El ministerio siempre funcionó de manera aislada, con una institucionalidad débil, con una división desde hace años en direcciones aisladas, que no se han modificado y que trabajan como si fueran las dueñas del ministerio. Es una estructura vacía” (Entrevista, Funcionario 1, 2019).

Y además: “Con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la PBA tuvimos un trato cordial, pero la verdad es que trabajamos pocas cuestiones. Participaban en las mesas que organizaban las BPA, agroquímicos, eso sí. Pero es lo único. Es una cáscara gigantesca, pero vacía” (Entrevista, Funcionario 10, 2019).

En particular se rescatan las relaciones profesionales, pero en ningún momento de tipo interinstitucional que permitan establecer un vínculo formal que al menos indiquen la existencia de diálogos tendientes a abordar los problemas que se presentan en el sector agropecuario como consecuencia del extractivismo. “La relación entre el INTA y el ministerio de la PBA fue siempre más por relaciones interpersonales entre profesionales o personas que se conocían” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

En este aspecto parecería que el INTA se ha ocupado más de algunas acciones en el territorio bonaerense –a través de los proyectos que se mencionaran en el capítulo anterior– que el propio ministerio o el mismo OPDS. “El Ministerio de Agroindustria de la Provincia está aislado de todo... Con el ministerio he tenido muy poco contacto. No hay forma de lograr la coordinación con el ministerio. A veces, cuando la otra parte (el ministerio) es inoperante, queda el INTA a cargo. El personal no tiene dedicación exclusiva, así que me da la sensación de que no se compromete con su trabajo” (Entrevista, Funcionario 4, 2019).

Desde el otro lado, funcionarios provinciales del ministerio coincidieron con lo manifestado por sus pares del ámbito de la Nación, lo cual dejó en evidencia la inexistencia de políticas públicas debido a la falta de coordinación entre distintos niveles.

“Desde mis funciones en el Ministerio de Agroindustria de la PBA, mi relación con la Secretaría de Agroindustria de la Nación siempre ha sido por contactos personales, porque uno conoce a otro que trabaja allá, y en ese sentido ha sido muy buena. Hemos podido trabajar juntos a nivel personal, no se ha dado por relaciones entre ministerios ni se han hecho políticas conjuntas. Con el Ministerio de Ambiente tampoco” (Entrevista, Funcionario 11, 2019).

También manifestaron: “Siempre he trabajado en territorio provincial sin coordinar con la Nación ni siquiera en las épocas de las inundaciones de la provincia, que fueron muchas durante mi gestión” (Entrevista, Funcionario 13, 2019).

De las entrevistas a los funcionarios se puede concluir que la PBA posee aún menos capacidad que la Nación para impulsar una política ambiental agropecuaria y también carece de voluntad política, ya que –a diferencia de lo que sucedió a nivel nacional– no se identifican proyectos tendientes a impulsarla.

Asimismo ha quedado visualizada no solo la falta de coordinación entre los niveles Nación-Provincia, sino además las fallas de articulación entre los mismos organismos provinciales que dificultarían aún más la implementación de una política ambiental agropecuaria en el territorio bonaerense. A diferencia de la Nación, incluso existe un desconocimiento de la propia institucionalidad provincial por parte de sus funcionarios. Esto, por cuanto sus organismos trabajan de manera aislada.

Por otra parte, en cuanto a producción legislativa protectora de los recursos que son afectados por el extractivismo, la PBA se ha mantenido inactiva durante estos años. De hecho, cuando se sancionó una ley de *feedlots* no fue reglamentada por la autoridad de aplicación, con la paradoja de que esta se plantea puertas adentro su reforma.

Finalmente, un aspecto muy cuestionado fue la forma de operar del OPDS, organismo al cual no hemos podido acceder.

En líneas generales, los entrevistados manifestaron que su agenda es predominantemente “marrón” y no “verde”, ya que se abocan a temas relacionados con la contaminación industrial. Y, al igual que el Ministerio de Agroindustria de la PBA, no tienen acciones de coordinación con otras reparticiones ni organismos provinciales y nacionales.

## Una política pública aislada

Del relevamiento surgió también la ley N.º 13.647/07<sup>74</sup>, que crea el Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense para el desarrollo integral de esa región, integrada por los partidos de Adolfo Alsina, Saavedra, Púan, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino y Patagones, y las circunscripciones II, III, V, VI y X de Guaminí, V, VI, VII, VIII, XI, XII, XIII, XIV y XXV de Coronel Suárez, y IV, V, VII, VIII, IX, X, XI y XII de Coronel Pringles.

Diferencia a esa zona en vista del diseño de las políticas públicas de los restantes partidos que integran la PBA, atento a sus características edafoclimáticas y productivas, al considerarla de naturaleza subhúmeda seca, semiárida y árida.

Esta norma es la única existente en la PBA que realmente representa la implementación de una política ambiental agropecuaria por parte del Estado provincial a través de sus poderes Ejecutivo y Legislativo, y que ameritó una indagación sobre su formulación.

De este modo, uno de los entrevistados contó sobre los motivos que dieron origen a la ley: “El Plan de Desarrollo del Sudoeste se empezó a gestar a partir de la crisis climática de sequía. Una seguidilla de años muy malos y la reincidencia de este problema en el extremo austral de la PBA llevó a que las organizaciones locales, junto con el apoyo de la Provincia, propiciaran la creación de la ley... Surgió como una iniciativa de la región para generar políticas particulares...” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

Sobre las causas de la erosión eólica que afecta la zona se dijo: “Son la falta de rotaciones, el uso de implementos de labranza inadecuados, el sobrepastoreo de campos naturales, y cultivos y laboreo de tierras no aptas para agricultura” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

La norma crea también el Consejo Regional para el Desarrollo del Sudoeste de la PBA (artículos 1º a 4º), del cual –más allá de lo estipulado legalmente–, se indicó: “Está integrado por los secretarios de Producción de los municipios, el INTA, la SRA, la FAA, Coninagro y las distintas entidades. Se reúne con la idea de ir propiciando políticas específicas para la región... Para el INTA es muy importante ese consejo porque es una manera de empujar políticas públicas en un ámbito territorial que excede lo que es una estación experimental” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

En este punto –en relación con el paradigma de la sostenibilidad, y siendo la única ley y órgano semejante que se relevó en la PBA– se destaca que es su función proponerle a la autoridad de aplicación las acciones necesarias para impulsar y promover el desarrollo de los sistemas de producción y de sus cadenas de valor, sobre bases de sustentabilidad social y económica.

No obstante se cuestiona el apoyo que le brinda la PBA. Al respecto se señaló: “Cada tanto hace un foro de intendentes y hasta el presente tiene algunas acciones muy importantes que servirían para apoyar las políticas públicas... Desde la Provincia ha habido algún tipo de reticencia a dar todo el apoyo que merecía” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

Por otro lado se aclaró: “Soy muy escéptico en cuanto a su funcionamiento, pero hay personas muy comprometidas” (Entrevista, Funcionario 2, 2019).

Incluso desde el ministerio provincial se dijo: “La ley es inaplicable. Crea un órgano con muchas partes, muy complejo, que nunca se entendió cómo funcionaba” (Entrevista, Funcionario 13, 2019).

Respecto de lo que ha generado el plan se destacan documentos y protocolos para políticas locales: “Entre ellos hay un documento sobre el índice de productividad de los suelos en toda el área que conforma el Plan de Desarrollo. Otra de las líneas de trabajo ha sido protocolizar la producción. Hemos armado un protocolo para la producción de trigo y la ganadera... Todas las políticas que se plantean en el Plan de Desarrollo están orientadas a conservar el recurso... No se desalienta la producción, se la encauza en lo que se

---

<sup>74</sup> <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw13647>

consideran prácticas adecuadas, definidas por los actores locales... Es un documento puesto a disposición para lo que es la asignación de créditos, de ayudas” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

La ley determina que el plan será sostenido económica y financieramente por recursos de los tres estratos de gobierno que le asignen las respectivas leyes de presupuesto, aportes crediticios de entidades bancarias, recursos de sociedades, asociaciones y otras figuras jurídicas de naturaleza pública o privada.

En este marco, el decreto N.º 2.585/2007 reglamenta la ley N.º 13.647/07, por la que se crea el Plan de Desarrollo y se designa al Ministerio de Asuntos Agrarios –actualmente de Agroindustria– como autoridad de aplicación. Además de las funciones del Consejo Regional, del Plan de Desarrollo y los programas que lo componen, dispone que los recursos involucrados estén destinados a financiar a aquellos mediante distintas formas.

La ley N.º 14.199/2010<sup>75</sup> de Presupuesto General de la Provincia Ejercicio 2011 (artículo 95º) autorizó al Poder Ejecutivo a incrementar en la suma de 20 millones de pesos el presupuesto del ministerio con destino al Plan de Desarrollo del Sudoeste. Lo mismo hizo la norma N.º 14.331/11<sup>76</sup> de Presupuesto General de la Provincia Ejercicio 2012 (artículo 102º) y por un monto similar.

La última ley relevada fue la de 2016, cuando ya no se encontraron partidas presupuestarias asignadas. Al respecto, uno de los entrevistados manifestó: “Desde 2016 que no vemos grandes recursos” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

El Plan de Desarrollo del Sudoeste es el único en su especie que se ha relevado en la PBA. Se trata de una política ambiental agropecuaria que es consecuente con el paradigma del DS, que se aprobó en el seno del Poder Legislativo provincial ante un problema que afectaba a la región. Se destaca que nuclea a los sectores público y privado, que a través de sus representantes en el consejo toman decisiones consensuadamente. Sin embargo, la falta de presupuesto se erige en un obstáculo para la ejecución del programa.

Resalta también un proyecto de intervención directa en el sudoeste de la PBA, región que coincide en parte con la del plan analizado anteriormente, financiado por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático de las Naciones Unidas “Aumento de la resiliencia climática y mejora de la gestión sustentable de la tierra en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires”, implementado por la Secretaría de Ambiente de la Nación como ejecutora a nivel nacional, según lo informado por esta, con la cooperación del OPDS, durante el período 2014-2018. La agencia fiduciaria que asumió el control de la transparencia y el cumplimiento de las normativas es el Banco Mundial.

Los suelos de las regiones semiáridas pampeanas –especialmente aquellos destinados a la agricultura– son los que se encuentran en situación de vulnerabilidad frente al cambio climático, ya que por su fragilidad biofísica y la intervención de la actividad humana son tierras que muestran severos procesos de desertificación, expresados especialmente en la erosión eólica y la vulnerabilidad ante eventos de sequía. Esta dinámica genera fuertes impactos socioeconómicos en la región.

Uno de los entrevistados amplió sobre este proceso: “En 2009 hubo un proceso de erosión muy marcado. Incluso hay fotos satelitales que muestran las voladuras en el partido de Patagones y fueron registradas por los satélites de la (Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio o National Aeronautics and Space Administration) NASA. Hubo una movilización de las fuerzas locales y a través del Ministerio de Ambiente se gestionó un pedido de subsidio al Fondo de Cambio Climático, que finalmente se aprobó. El ministerio lo recibió y comenzó a realizar acciones en el territorio focalizándose en los partidos de Villarino y Patagones, y parte de Púan. Inicialmente hubo algún conflicto con la PBA y el Ministerio de Agroindustria de la Provincia no estuvo muy involucrado. Se apoyó a varios

---

<sup>75</sup> <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw14199.pdf>

<sup>76</sup> <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw14331.pdf>

grupos de productores para que hicieran subdivisión y aguadas, para demostrar cómo mediante subdivisión se puede mejorar el uso del campo natural y aguadas. El proyecto se manejaba desde Buenos Aires, así que no todas las inversiones son con el foco y el alcance que las instituciones hubiéramos querido” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

Respecto de la intervención del OPDS se manifestó: “El OPDS tuvo algún grado de acercamiento, pero nunca estuvo involucrado concretamente” (Entrevista, Funcionario 8, 2019).

En cuanto a la implementación de este proyecto, se advierte una acción aislada de la Secretaría de Ambiente cuando esta podría haber trabajado junto con el MAGYP y sus organismos descentralizados, el Ministerio de Agroindustria de la PBA y el organismo a cargo de la política ambiental en este ámbito, el OPDS, como también otras carteras nacionales y provinciales. Así, no se trataría ya de una falta de coordinación, sino de la actuación aislada en el territorio, lo que impediría la formulación e implementación de una verdadera política pública acorde con el paradigma del DS, en la cual debe primar no solo la integridad ambiental a través del buen uso de los recursos naturales, sino también el DH y el DE.

En el capítulo que se cierra se abordaron la institucionalidad y la política ambiental agropecuaria de la PBA. Asimismo se relevaron las leyes aplicables desde la reforma constitucional de 1994. No obstante, en algunos casos fue necesario remitirse a normas anteriores a esa fecha por los motivos que se consignaron.

Así las cosas, en este punto podría afirmarse que la Provincia tiene una muy débil institucionalidad ambiental agropecuaria, carente de políticas en la materia y sin un marco normativo más que el que brindan la CN, la LGA y la CPBA con su LPA, que ha permitido que la agriculturización se instale y expanda sin ninguna limitación por parte del Estado como garante de los derechos de sus habitantes, como si la tierra y el ambiente no fueran de dominio público.

Una consideración aparte merece el analizado Plan de Desarrollo del Sudoeste, un ejemplo paradigmático de las consecuencias de las prácticas de la agricultura insustentable en combinación con condiciones climáticas adversas. Es la única planificación encontrada en la PBA que se constituyó en una verdadera política ambiental agropecuaria que receptó el paradigma del DS. Sin embargo, el hecho de no asignársele presupuesto desde 2011 –para el período 2012– muestra la desidia del Estado provincial al respecto y el esfuerzo de otros actores por sostenerlo.

## Capítulo 6

### Las políticas subprovinciales bonaerenses: casos seleccionados del noroeste de la provincia





En este último capítulo se abordan dos casos subprovinciales para analizar –del mismo modo que lo hicimos a niveles nacional y provincial– si receptan el paradigma del DS. En el primero se analizan las normativas municipales de un conjunto de partidos del noroeste bonaerense que legislan sobre agroquímicos y *feedlots*. En el segundo, una política pública municipal de suelos de uno de los partidos de la misma zona.

Se dijo que el proceso de agriculturización se concentró en la Región Pampeana. Los municipios de la PBA sufrieron transformaciones sociales, económicas y ambientales a causa de ese método, las cuales llevaron a que –en uso de sus propias atribuciones legales, así como a partir de demandas de índole social de sus habitantes y de la inquietud de algunos de sus funcionarios– fueran dictando su propia legislación ambiental respecto de algunos temas sensibles, como el de la contaminación por agroquímicos o la generada por la instalación de *feedlots*.

Relevar la totalidad de los partidos bonaerenses excedía el objetivo de esta investigación, por lo cual se tomaron los 13 que coinciden con mi área de influencia laboral y a cuyos datos podía tener más acceso. Estos se ubican en el noroeste de la PBA y coinciden con la Estación Experimental Agropecuaria INTA General Villegas.

En uno de ellos, el partido de Daireaux, se detectó –a partir del fenómeno de la sojización y de la aparición de los *pools* de siembra– la formulación de la única política pública municipal de conservación de suelos hecha en forma conjunta con una universidad en toda la PBA; específicamente, la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Esa planificación es implementada sostenidamente desde hace años, por lo que mereció ser analizada.



Estación Experimental Agropecuaria INTA General Villegas. (Fotografía: Claudio Pringles)

### **Facultades legales de los municipios bonaerenses en materia ambiental agropecuaria**

En 1994, con motivo de la Reforma Constitucional, el régimen municipal fue modificado con la introducción de la llamada “autonomía de los municipios”. A partir de entonces, el artículo



123º de la CN dispone: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”<sup>77</sup>.

Esto significa que –a partir de la Reforma– las constituciones provinciales deben asegurar la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal, además de poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Aunque con una salvedad: le corresponde a cada Constitución de provincia reglar el alcance y el contenido de esa autonomía. Así, la facultad de proveer a la concreción de la autonomía municipal fue delegada por nuestra Carta Magna.

Sin embargo, la PBA –si bien modificó su Carta Magna después de la Reforma nacional– mantuvo en cuanto al régimen municipal lo que expresaba en la Constitución de 1934, ignorando así el mandato constitucional de la autonomía municipal.

Acerca de las atribuciones legales de los municipios que se relacionan con este capítulo, por mandato de la Constitución provincial le corresponde tener a cargo la salubridad y dictar ordenanzas y reglamentos a tal fin (incisos 4º y 6º del artículo 192º de la CPBA).

También, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades de la PBA (inciso 17º del artículo 27º del decreto-ley N.º 6.769/58), le corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar sobre la prevención y eliminación de la contaminación ambiental y de los cursos de agua, y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

Asimismo, en virtud del artículo 5º del decreto-ley provincial N.º 8.912/77 (de ordenamiento territorial y uso del suelo, analizado en el capítulo anterior), los municipios son quienes tienen el poder de delimitar su territorio en áreas. Esta demarcación es de suma importancia porque permite clasificar las áreas en rurales y urbanas, y en complementarias a las urbanas, lo que resulta significativo para las ordenanzas sobre la aplicación de agroquímicos y de instalación de *feedlots*.

Ese decreto clasifica el territorio de la siguiente forma: a) áreas rurales, que son aquellas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera, y b) áreas urbanas y complementarias, que a su vez comprenden dos subáreas.

Una de estas, la urbanizada, contempla el o los sectores del área urbana, continuos o discontinuos, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario como para garantizar un modo de vida pleno. El o los perímetros de esta subárea comprenden todos los sectores servidos como mínimo con energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloaca-, y el área.

La otra, la semiurbanizada, abarca el o los sectores intermedios o periféricos del área urbana que constituyen de hecho una parte del centro de población por su utilización como tal, con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario, pero que una vez completados pasarán a constituirse en subáreas urbanizadas.

Las áreas complementarias incluyen las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente.

Dentro de este esquema, las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial.

En síntesis, habiendo reconocido la CN la autonomía municipal, la PBA reformó su Constitución y desconoció la de sus municipios, mientras que existe legislación –traducida en ordenanzas municipales, muy disímiles en cada partido– tanto en lo referido a agroquímicos como a *feedlots*, lo cual refleja que tampoco ha podido coordinar el poder de policía con esas jurisdicciones.

---

<sup>77</sup> [https://leyes-ar.com/constitucion\\_nacional/123.htm](https://leyes-ar.com/constitucion_nacional/123.htm)

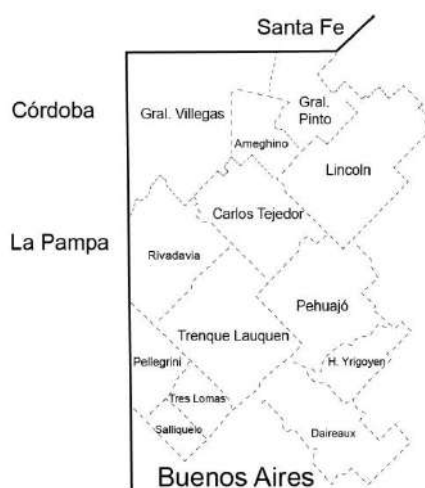
## Análisis comparativo de ordenanzas municipales de los partidos del noroeste de la PBA

Se analizarán en esta sección dos grupos de ordenanzas municipales: las dictadas para regular la aplicación de agroquímicos y las que versan sobre los lugares y condiciones para la instalación de *feedlots*.

El relevamiento y el posterior análisis de las normas de orden local fueron realizados sobre 13 partidos del noroeste de la PBA, zona cercana a los límites con las provincias de La Pampa, Córdoba y Santa Fe. La selección obedeció –como se dijo al inicio– al hecho de que todos ellos forman parte de mi jurisdicción laboral porque están nucleados bajo la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) General Villegas del INTA. Esto facilitó el acceso a la información y el desplazamiento por el territorio a fin de entrevistar funcionarios que aportaron información relevante.

Los 13 partidos cuyas ordenanzas corresponden al período estudiado (1994-2016) son Florentino Ameghino, Carlos Tejedor, Daireaux, General Pinto, Hipólito Yrigoyen, Lincoln, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Saliqueló, Trenque Lauquen, Tres Lomas y General Villegas.

### Mapa II: Partidos nucleados bajo la EEA INTA General Villegas



Se destacan dos partidos pioneros en materia ambiental: Ameghino y Trenque Lauquen. Esto, sin perjuicio del Plan Municipal de Manejo de Suelos de Daireaux y de su ordenanza de *feedlots*, cuya constitucionalidad fue cuestionada y confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la provincial.

En el caso de Trenque Lauquen, en 2016 creó el Consejo Asesor de Ambiente para todo su distrito mediante la ordenanza N.º 4.509/16, pensando en el ambiente como un bien jurídico que deben disfrutar todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación de los poderes públicos y privados. Ese organismo, que funciona como un ente consultivo del Estado municipal, es presidido por un referente de este e integrado por representantes de las organizaciones públicas y privadas vinculantes que soliciten su adhesión voluntaria.

Consultado un funcionario sobre el funcionamiento de ese ámbito, subrayó: “El Consejo de Ambiente se creó durante la gestión de (el intendente) Jorge Barracchia, cuando era secretaria de Ambiente Estela Toniolo, una persona con trayectoria en el tema, fundadora de Tierra Alerta. Tiene altibajos en su funcionamiento. El consejo intentó juntar a los distintos sectores involucrados en el tema: productores agropecuarios, de la Sociedad Rural, instituciones, Cámara de Comercio, colegios profesionales (ingenieros agrónomos),

universidad, colegio médico, grupos ambientalistas y demás” (Entrevista, Funcionario 12, 2019).

En cuanto al origen de su creación reseñó: “Fue por iniciativa municipal, pero también por la presencia de grupos sociales que se movilizaron bastante. La convocatoria es desde el Municipio y actúa como órgano asesor. La ordenanza original creo que es de 2013, aunque se analizan modificaciones, a partir del trabajo del consejo. Un dato no menor es que los grupos ambientalistas se retiraron y ya no participan en las discusiones. En 2016 se oficializó” (Entrevista, Funcionario 12, 2019).

El problema al que se enfrenta el cumplimiento de las ordenanzas –sobre todo las de agroquímicos– es que en nuestro país, según un informe de INTA, “son escasos y en algunos casos inexistentes los controles de las actividades relacionadas al uso y aplicación de plaguicidas. Si bien en algunas situaciones se ejecuta control, la magnitud de las áreas y los casos a supervisar supera ampliamente los recursos humanos disponibles para su realización, tornando casi imposible una eficiente y completa labor... Últimamente se está realizando el esfuerzo para la creación y/o adecuación de normativas tendientes a disminuir el potencial impacto de la aplicación de plaguicidas sobre los seres humanos y el ambiente, especialmente cuando existen áreas de población urbana, periurbana o rural cercanas. Sin embargo, el fruto de dichas normativas podría no ser el esperado si desde el sector gubernamental no existe, además de la voluntad política, la puesta en práctica de la supervisión tan necesaria” (2013:14).

En vista de eso, más allá de la existencia de la normatividad a nivel local, lo cierto es que hay un problema de contralor en cuanto a su aplicación que deja a las poblaciones expuestas a la contaminación ambiental.

### **Las ordenanzas municipales sobre agroquímicos**

A continuación se exponen las ordenanzas sobre agroquímicos de aquellos partidos que fueron sancionadas entre 1994 y 2016. Las que se aprobaron con posterioridad no son consideradas por exceder el período de investigación.

Previamente es necesario realizar algunas consideraciones, ante la diversidad de términos usados en las distintas ordenanzas para referirse a lo mismo.

Utilizamos el término “cinturón” indistintamente y como sinónimo de zona de protección ambiental, núcleo poblacional o centro poblado en donde está prohibida la aplicación de cualquier producto agroquímico.

El área comprendida en el cinturón generalmente abarca el lugar de residencia de los habitantes de las urbanizaciones –independientemente de la cantidad de estos– y, en algunos casos, una extensión colindante a los mismos, aunque no siempre es así.

Algún municipio ha incluido dentro del cinturón la zona de amortiguamiento, en la cual se pueden aplicar ciertos productos agroquímicos bajo ciertas condiciones ya que se supone que es un área de protección. Algunas ordenanzas delimitan el cinturón mediante planos anexados a los expedientes y otras detallan sus límites en el articulado.

Además hay ordenanzas que han tomado la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) –adoptada también por el Senasa– de los agroquímicos de acuerdo con el grado de toxicidad para permitir o denegar la aplicación de ciertos productos en determinadas zonas denominadas de amortiguamiento.

### Cuadro I: Clasificación de la toxicidad de los agroquímicos

CLASE OMS	CLASIFICACIÓN DE PELIGRO	COLOR DE LA BANDA
Ia	Sumamente peligroso / Muy tóxico	Rojo
Ib	Muy peligroso / Tóxico	Rojo
II	Moderadamente peligroso / Nocivo	Amarillo
III	Poco peligroso / Cuidado	Azul
IV	Productos que normalmente no ofrecen peligro / Cuidado	Verde

Fuente: elaboración propia sobre datos de la OMS

**Cuadro II: Ordenanzas sobre agroquímicos de los partidos del noroeste de la PBA (1994-2016)**

Partido y ordenanza	Área de exclusión	Área de amortiguamiento para aplicación terrestre	Zonas rurales pobladas y establecimientos educativos	Requisitos dentro del área de amortiguamiento
Ameghino: ordenanza Nº736/10	Terrestre: cinturón Aérea: 1.500 m	Terrestre: desde el límite del área protegida hasta 100 m, bajo requisitos	Exclusión: 100 m perimetrales, fuera del horario escolar y previa comunicación	Factores climáticos, supervisión de ingeniero agrónomo y receta
Carlos Tejedor: ordenanza Nº2.350/14	Terrestre: 300 m Aérea: 2 km desde el poblado	Entre 300 m y 700 m, productos de banda verde y/o azul	Amortiguamiento: 100 m para terrestre y 500 m para aérea. Escuelas agrarias con residencia: exclusión de 100 m para terrestre y de 500 m para aérea (con excepción sábados, domingos, feriados y vacaciones, previa comunicación). Fuera del horario escolar y no menos de 12 horas antes del inicio de jornada	Comunicación al organismo municipal, vientos <10 km/h y supervisión de ingeniero agrónomo
Daireaux				
General Pinto: ordenanza Nº4.115/14	Terrestre: cinturón más 500 m Aérea: 2.000 m	A partir de los 500 m del cinturón	Exclusión: 100 m perimetrales. Entre 100 m y 500 m, solo equipos terrestres. Fuera del horario escolar, previa comunicación	No regula
General Villegas				
Hipólito Yrigoyen: ordenanza Nº96/13	Terrestre: área urbanizada y hasta 100 m Aérea: 2.000 m	Productos de las clases III y IV. No fija metros	A acordar con Ministerio de Agroindustria de la PBA. Fuera de horario	Ingeniero agrónomo y responsable del Poder Ejecutivo municipal
Lincoln				
Pehuajó: ordenanza Nº82/06	Terrestre: zonas urbanizadas y núcleos poblaciones Aérea: 2.000 m			
Pellegrini: ordenanza Nº1.185/13	Terrestre: cinturón Aérea: 2.000 m	Según las clases toxicológicas III y IV	Exclusión: 200 m perimetrales, feriados, sábados y domingos, previa comunicación	Ingeniero agrónomo y notificación con antelación de 48 horas
Rivadavia: ordenanzas Nº3.371/11 y Nº3.818/16 y 2,4-D éster isobutílico	Terrestre: desde cinturón y 100 m. Exclusión relativa: 100 m, con autorización e ingeniero agrónomo pueden aplicarse productos Clase IV Aérea: desde cinturón hasta 200 m	Terrestre: de 100 m a 200 m, Clase IV; de 200 m a 400 m, clases III y IV; de 400 m a 1.000 m, clases II, III y IV; de 1.000 m a 1.500 m, sin limitación. Aérea: de 200 m a 400 m, Clase IV; de 400 m a 1.000 m, clases III y IV, y de 1.000 m a 1.500 m, clases II, III y IV	Fuera del horario escolar, previa comunicación	Presencia de ingeniero agrónomo
Salliqueló: ordenanza Nº1.620/15 de agroquímicos, modificatoria de la Nº1.584/14	Terrestre: cinturón	Delimitada	Fuera del horario escolar, previa comunicación	Autorización municipal, verificación por ingeniero agrónomo y condiciones climáticas. Uso de productos de banda verde y/o amarilla y 2,4-D en su fórmula sal amina no volátil
Trenque Lauquen: ordenanza Nº3.965/13	Terrestres: 300 m	Terrestre: desde el área de exclusión y por 500 m, previa comunicación al Municipio y vecinos, solo productos de banda verde y/o azul, evitando los volátiles	Amortiguamiento terrestre: 100 m perimetrales, solo productos de banda verde y/o azul y evitando productos volátiles, a excepción de áreas productivas de escuelas agropecuarias con residencia permanente. Escuelas rurales en actividad: finalizado el horario escolar. Amortiguamiento aéreo: 400 m a 500 m	Vientos inferiores a 10 km/h, que provengan desde la zona resguardada hacia la zona rural, con presencia de ingeniero agrónomo
Tres Lomas: ordenanza Nº1.012/12	No regula	No regula	Inmediaciones de escuelas y clubes deportivos rurales durante días en actividad	No regula

Referencia: ■ Sin ordenanza. (Fuente: elaboración propia)

Debe considerarse el siempre latente conflicto de normas que reina en nuestro ordenamiento jurídico. Según nuestro sistema jerárquico de normas (visto con anterioridad), para los municipios rige la misma lógica que para las provincias: ante un conflicto de normas entre una de orden provincial y una de orden municipal, prevalece aquella.

Por eso, por encima de las ordenanzas sobre agroquímicos rigen la ley provincial N.º 10.699/88 y su decreto reglamentario N.º 499/91. Este último interesa porque se refiere a las distancias de aplicación, pues establece dos prohibiciones que tendrán consecuencias sobre los ordenamientos locales.

En primer término, a las empresas de aplicación terrestre les prohíbe circular por los centros poblados, de lo cual se infiere que no pueden realizar aplicaciones dentro de estos. Y en segundo lugar les prohíbe a las empresas aplicadoras aéreas que operen a menos de dos kilómetros de los centros poblados, los cuales no pueden ser sobrevolados.

Entre las ordenanzas de los partidos relevados se destacan los casos de los municipios de Carlos Tejedor y General Pinto, que fundamentaron la necesidad de la norma en el principio precautorio del artículo 4º de la LGA: “Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente”. Se evidencia ahí una clara receptación del paradigma de la sostenibilidad.

De los 13 partidos en estudio, tres no habían sancionado ordenanzas para la aplicación de agroquímicos hacia 2016: General Villegas, Daireaux y Lincoln. Pehuajó lo había hecho mediante la ordenanza N.º 82/06, pero prohibiéndola en zonas urbanas y permitiendo las aéreas a 2.000 metros, lo cual es una reiteración de las normas provinciales comentadas recientemente. Esto deja a su sector periurbano –al igual que los municipios que no legislan al respecto– sin protección alguna. Tres Lomas, al 2016, solo tenía una ordenanza que regulaba las aplicaciones en las inmediaciones de escuelas y clubes deportivos, ambos del ámbito rural, en días en actividad.

Del total de ordenanzas se consideraron el área de exclusión (donde no puede aplicarse ningún producto químico), el área de amortiguamiento (donde sí pueden aplicarse algunos productos, bajo ciertos requisitos o de acuerdo con su toxicidad), la existencia de zonas de exclusión o amortiguamiento en zonas rurales pobladas o donde existieran establecimientos educativos y ciertos recaudos que se imponen dentro del área de amortiguamiento que se creyeron importantes.

Los criterios para establecer el área de exclusión terrestre no son uniformes y tampoco son susceptibles de comparación entre municipios, ya que varían entre jurisdicciones. Se presenta alguna particularidad, como es el caso de Rivadavia, donde se establece un área de exclusión de 100 metros pero a su vez –con la autorización de un ingeniero agrónomo– pueden aplicarse productos Clase IV, con lo cual la exclusión sería “relativa”.

Se observa que algunos municipios han violado la prohibición de sobrevolar a menos de 2.000 metros de los poblados que fue impuesta por la legislación provincial y a las empresas aéreas les permiten hacerlo a una distancia menor.

En cuanto a las áreas de amortiguamiento, al igual que lo que sucede con las de exclusión, cada municipio las ha definido en metros, con variaciones entre unos a otros y –en general– de acuerdo con la clasificación toxicológica de los productos.

Estas áreas son las más cuestionadas por los propietarios que se encontraron privados o restringidos, según el caso, de utilizar determinados productos y tuvieron que cambiar o readaptar la actividad productiva.

Lo cierto es también que en algunos casos representan una oportunidad para el desarrollo de agriculturas alternativas. Así lo ha demostrado la ciudad de Trenque Lauquen, que –tras la sanción de su ordenanza que prohibió el uso de los agroquímicos en un radio de 300 metros, lo que representa 3.378 hectáreas productivas de 25 propietarios– desplegó los proyectos que se vieron en el Capítulo 3.



En cuanto a los establecimientos educativos y los clubes existentes en zonas rurales, todas las ordenanzas regulan al respecto, con uniformidad en cuanto a la prohibición de la aplicación en horarios de actividad. No obstante resulta cuestionable el caso de aquellos municipios que han tenido voluntad legislativa como para normar en la materia pero que no han fijado para estos casos las zonas de exclusión y amortiguamiento.

Esta falta de uniformidad resulta un poco menos que preocupante porque, no obstante la potestad de los municipios de dictar sus ordenanzas, nuestro sistema jurídico debe garantizarles a todos sus habitantes la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley.

Acerca de este punto, un funcionario dijo: “A mi criterio resulta imperioso regular el uso de los agroquímicos en las interfaces urbano-rurales y también en la cercanía de cuerpos de agua, centros poblados y escuelas. Las buenas prácticas incluyen técnicas para evitar derivas, la consideración de la velocidad aparente y la dirección del viento, la humedad, la temperatura, etcétera. Pero se necesita una ley de base a nivel nacional porque si bien algunas provincias poseen leyes vinculadas con la restricción en la aplicación, hay divergencia entre ellas... También, la carencia de normas claras derivó en la judicialización de muchos casos vinculados con daños a la salud de las personas y el ambiente y que sentaron jurisprudencia” (Entrevista, Funcionario 5, 2019).

Respecto de la lucha de la sociedad contra el uso de los agroquímicos (concretamente, la que viene dando una parte de esta contra el modelo de sojización, muchas veces reducido al término “glifosato”), un funcionario ilustró: “Desde la sociedad se ha trasladado la idea al sector agropecuario de que el glifosato tiene los días contados en la Argentina. Lo sabe el sector y lo saben los tipos que defienden al sector. La batalla cultural con relación al glifosato está ganada. El tema es que el glifosato va a seguir presente mientras no cambie el modelo. Nosotros en 2015 dijimos que había terminado la etapa de bonanza de la sojización con motivo, primero, de las implicancias ambientales del glifosato, pero también con motivo de que la propia lógica del modelo no previó algo que todo biotecnólogo te dice, algo que era absolutamente previsible que sucediera: la maleza se iba a tornar resistente. Entonces ahí dijimos: ‘Se terminó la agriculturización gratis’, gratis por todo concepto. De ahora en más se complica en términos de resistencia social a la agresión ambiental” (Entrevista, Funcionario 6, 2019).

Las ordenanzas de los partidos que se relevaron no difieren de las del resto de los municipios de la PBA en donde se ha ido legislando al respecto. Lo cierto es que, como se dijo, se requiere de una ley –ya sea de orden nacional o provincial– que actualice la existente, ponga fin a la incertidumbre reinante y garantice el derecho a la salud y a la seguridad alimentaria tanto de sus habitantes como de terceros.

Pero, sin los controles efectivos que se requieren por parte de la autoridad administrativa, lo cierto es que cualquier norma carecerá de operatividad por sí sola.

### **Las ordenanzas municipales sobre *feedlots***

Junto con el proceso de intensificación y expansión agrícola, la ganadería se fue confinando a lugares más reducidos y eso originó nuevos problemas de contaminación que se presentaron en el Capítulo 3. También se trató la ley provincial N.º 14.867/16, que regula los establecimientos de *feedlots* en la PBA pero no está reglamentada.

Como también se dijo, los municipios –en uso de sus atribuciones legales– tienen a cargo la salubridad y dictan ordenanzas y reglamentos a tal fin (incisos 4º y 6º del artículo 192º de la CPBA). También reglamentan sobre la prevención y eliminación de la contaminación ambiental y de los cursos de agua, y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales (inciso 17º del artículo 27º de la Ley Orgánica de Municipalidades de la PBA, decreto-ley N.º 6.769/58,), así como tienen el poder de ordenar su territorio y el uso del suelo (artículo 5º del decreto-ley provincial N.º 8.912/77).

En el caso de los *feedlots*, los municipios se vieron en la necesidad de regular su instalación porque la agricultura fue expulsando a la ganadería de su lugar y esta tuvo que ser relocalizada cerca de los poblados, lo cual se constituyó en un problema social.

Al respecto, uno de los funcionarios entrevistados manifestó: “A la necesidad de regular los *feedlots* la vimos desde la Secretaría de Desarrollo. Trabajábamos en forma permanente con el Senasa y el INTA, y ellos eran quienes nos tenían actualizados sobre las consecuencias que tendría tenerlos cerca del pueblo” (Entrevista, Funcionario 14, 2019).

De los 13 partidos relevados en el noroeste bonaerense, solamente nueve habían sancionado ordenanzas entre 1994 y 2016: Daireaux, General Pinto, Hipólito Yrigoyen, Lincoln, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Tres Lomas y Trenque Lauquen.

**Cuadro III: Ordenanzas sobre *feedlots* en partidos del noroeste de la PBA 1994-2016)**

Partido	Nº de ordenanza	Distancias de instalación respecto de la población	Recaudos
Carlos Tejedor			
Daireaux	1.020/2006 de <i>feedlot</i> bovino, tambos, cerdos y aves	Distancia mínima: 5 km del límite de toda área urbanizada y 500 m de la vivienda rural habitada más próxima	Estudio de impacto ambiental, y proyecto de tratamiento de residuos, efluentes y animales muertos
Florentino Ameghino			
General Pinto	4.114/2014 de <i>feedlot</i>	Categoría 1: hasta 100 animales por ciclo de engorde, a 500 m del cinturón ecológico. Categoría 2: desde 101 hasta 1.000 animales por ciclo de engorde, a 1.500 m del área de población consolidada. Categoría 3: más de 1.000 animales por ciclo de engorde, a más 2.500 m del área de población consolidada	Solicitud de localización, informe de impacto ambiental, designación de director técnico, plan sanitario y de cadáveres, manejo de estiércol y efluentes, y conformidad de los vecinos linderos categorías 1 y 2
General Villegas			
Hipólito Yrigoyen	3.512/2012 de <i>feedlot</i> y otras actividades de cría	Permitida en la zona rural a la distancia establecida por el artículo 2º sobre cantidad animales: 1.000 m a 9.000 m. Zona determinada y hasta 1.000 m, se permite sin confinamiento: seis vacunos por ha y 20 ovinos, caprinos y porcinos por ha	Solicitud de localización, plan de manejo efluentes o excretas sólidas, canales de conducción de efluentes y lagunas para tratamiento, y evaluación de impacto ambiental
Lincoln	1.678/2004 de <i>feedlot</i>	Define intensivo más de ocho animales por ha, diseñando sistema de cuadrantes a partir del área urbana y fijando en 3.000 m o 2000 m. Localidades del partido, 2.000 m a partir la delimitación del área urbana	No establece
Pehuajó	98/2009 de <i>feedlot</i>	Para Pehuajó, F. Madero, J. J. Paso, Mones Cazón y Guanaco: a) hasta 150 animales, a 1.000 m del cordón; b) desde 151 hasta 400 animales, a 3.000 m del cordón; c) desde 401 hasta 700 animales, a 4.000 m del cordón y d) desde 701 hasta 1.000 animales, a 5.000 m del cordón. Establecimiento superior: a evaluación. Para Chiclana, Nueva Plata y Magdala: evaluación particular. Establece distancias mínimas entre establecimientos. Distancia mínima a curso de agua superficial: 2.500 m. Y a establecimientos educativos o instituciones: 2.000 m	Certificado de radicación y certificado de impacto ambiental
Pellegrini	1.102/2010 de <i>feedlot</i>	Distancia mínima: 4 km del límite de toda la planta urbana	Certificado de localización
Rivadavia	3.250/2010 Plan de Ordenamiento Urbano	Permitidas en el área rural: 5 km en Ciudad América y 3 km en el resto de las localidades del partido	Solicitud de localización, estudio de impacto ambiental, medidas de mitigación de efectos de la actividad, sistema de depuración de líquidos y barrera forestal
Salliqueló			
Tres Lomas	876/2009 de <i>feedlot</i>	Adecuación: a) no inferior a 5.000 m del contorno de la zona urbana para establecimientos de más de 300 animales, b) no inferior a 3.000 m del contorno de la zona urbana para establecimientos de 100 a 300 animales, c) no inferior a 1.500 m del contorno de la zona urbana para establecimientos de hasta 100 animales, d) no inferior a 1.000 m de clubes de campo, y establecimientos educativos, sociales, recreativos y deportivos, vivienda rural (con excepción de la del propietario), cuenca de agua endorreica, de origen natural o artificial, y e) no inferior a 3.000 m de perforaciones de agua para consumo humano masivo	Estudio de impacto ambiental: establecimientos que superen los 3.000 animales
Trenque Lauquen	267/1996	Prohibición de densidad inferior a 25 animales por ha en un radio de 12.000 metros contados a partir de la plaza principal de Trenque Lauquen, Berutti y 30 de Agosto	No establece

**Referencia:**  Sin ordenanza. (Fuente: elaboración propia)

El Municipio pionero en regular la instalación de *feedlots* fue Daireaux. Antes de dictar la ordenanza N.º 1.020/2006 había sancionado la N.º 577/1996, que prohibía la instalación de esos establecimientos dentro de un radio de 15 kilómetros contados desde la plaza principal y disponía que los existentes debían adecuarse antes del 15 de noviembre de ese año a la nueva norma legal.

La firma Ancore SA acudió a la Justicia aduciendo discriminación y su acción fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la provincia porque el derecho al ambiente es de rango constitucional y está en consonancia con el paradigma de la sostenibilidad<sup>78</sup>.

La cuestión gira siempre alrededor de la subordinación de la propiedad privada al interés público, por lo que aparecen como de vital importancia los límites al dominio en función del orden público ambiental, ya que los conflictos de intereses comienzan en cuanto la norma impone una restricción o una prohibición de actividades que considera nocivas para el ambiente o la salud pública.

Uno de los puntos más sensibles de las ordenanzas de *feedlots* es el de la distancia mínima para funcionar respecto de la planta urbana, suburbana o rural con asentamiento de población agrupada más cercana. En general, al igual que lo sucedido con las normas locales que regulan la aplicación de agroquímicos, no existe uniformidad de criterios entre los distintos municipios, ya que indistintamente establecen distancias que van desde los cinco kilómetros hasta los 500 metros del cinturón ecológico. En algunos casos determinan diferentes distancias en función de la cantidad de animales por ciclo de engorde o por hectárea.

Los recaudos para la instalación también difieren entre un municipio y otro, aunque en ellos prima la solicitud de estudio de impacto ambiental, que de todos modos es exigido por la LAP. En cuanto al manejo de efluentes, es el ADA el organismo encargado de su contralor.

Se destaca el caso del Municipio de General Pinto, que permite la instalación de establecimientos de engorde a corral de hasta 100 animales por ciclo de engorde a 500 metros del cinturón ecológico, y de establecimientos que tengan desde 101 hasta 1.000 animales por ciclo de engorde a 1.500 metros del área de población, siempre y cuando estén conformes los vecinos lindantes. Sin embargo nada dice sobre el mecanismo para lograr la conformidad ni a quiénes se considera linderos, en tanto que los eventualmente afectados no necesariamente deben ser colindantes.

Aun existiendo ordenanzas que condicionan la instalación de *feedlots*, al igual que lo que sucede con la aplicación de agroquímicos, siguen fallando los controles por parte del Estado. No es raro encontrar en los diarios de la PBA algunas noticias sobre el reclamo de vecinos respecto del funcionamiento de esos establecimientos en zonas no autorizadas. Tal es el caso de Villa Fournier, localidad que –aunque no pertenece– es cercana a los 13 partidos relevados. Ahí, hacia 2016, a tres cuadras de la última casa del pueblo había un *feedlot* con alrededor de 1.400 animales. En 2016, ni la ADA, ni el OPDS, ni el propio Municipio habían podido darles una respuesta a los habitantes del lugar<sup>79</sup>.

### **La política pública municipal de suelos del partido de Daireaux**

En esta sección se analiza el caso del Plan de Mejoramiento de Suelos del partido de Daireaux (PBA). Se trata de una política pública en la cual participan la Cátedra de Manejo y Conservación de Suelos de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría de Desarrollo de la Municipalidad de Daireaux. Este caso deviene anómalo por ser el único relevado en la PBA en el cual se ha implementado una política municipal de conservación de suelos ante la ausencia de políticas semejantes por parte de otros estamentos de los gobiernos nacional y provincial.

El partido de Daireaux está ubicado en el centro-oeste de la PBA, a 400 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Limita con los partidos de Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Bolívar, Olavarría, General Lamadrid, Coronel Suárez, Guaminí y Trenque Lauquen (en el

<sup>78</sup> "Ancore SA y otro c/Municipalidad de Daireaux s/daños y perjuicios". Sentencia del 19 de febrero de 2002. Suprema Corte de Justicia, La Plata, Buenos Aires.

<sup>79</sup> <https://www.infocampo.com.ar/escandalo-en-9-de-julio-por-un-feedlot-instalado-a-tres-cuadras-de-la-ciudad/>

Mapa II de este capítulo puede ser localizado geográficamente). Su ciudad cabecera – homónima del partido– posee una población aproximada de 16.000 habitantes. El partido cuenta con una superficie de 382.000 hectáreas, de las cuales el 67% son suelos aptos para agricultura e invernada vacuna, mientras que el resto es apto para la cría de hacienda.

El PBI anual del municipio de Daireaux está ligado a la producción agropecuaria. La economía del distrito está basada fundamentalmente en las actividades agropecuarias realizadas por unos 800 productores, con una distribución de superficie en la cual el 52% tiene menos de 220 hectáreas.

Hasta comienzos de la década del ochenta, la zona se caracterizó por su producción agrícola- ganadera, pero a partir de ese momento se manifestó en la región un proceso de agriculturización creciente, sustentado por los cambios en los precios relativos de los cereales –concomitantes con aquel fenómeno en la zona– y también por el aumento de las precipitaciones. La actividad humana relacionada con la producción agropecuaria incrementó la intensidad del uso de la tierra, situación que puso en evidencia la alta vulnerabilidad de los recursos naturales, con especial hincapié en el suelo.

El Plan de Mejoramiento de Suelos fue lanzado en 2003 con una adhesión, a 2016, del 25% de los productores del partido: 80.311 hectáreas se incorporaron al programa, lo que representó el 47% del área agrícola de la zona norte del partido de Daireaux.

El plan se gestó en un contexto muy particular en la región, signado por la intensificación agropecuaria y la proliferación de los *pools* de siembra como modalidad asociativa de contratistas rurales para la explotación de los predios.

En la zona, un gran porcentaje de los propietarios que les daban sus tierras en arrendamiento a los *pools* eran pequeños propietarios y hasta entonces habían contribuido a la economía local. Con la aparición de los *pools*, y no encontrándose a cargo de los establecimientos productivos, su vida social se desplazaría hacia los centros urbanos. Esta nueva realidad derivaría en las reconfiguraciones de las poblaciones que dependen del sector agropecuario.

Así lo explicó uno de los entrevistados: “Habían aparecido los *pools*. El riesgo ya no lo absorbía el pequeño productor, sino que este cedía su capital, que era la tierra, a un *pool* de siembra. Se había configurado como capitalista cuando él en realidad nunca fue capitalista, sino productor. Se encontró con un bien económico alto en su momento y no sabía en dónde invertir, y por ahí hacia inversiones malas... Pero también tenía una afectación social. Ya ese individuo que antes consumía en el pueblo ahora tenía tiempo libre y capital, entonces se fue a las grandes ciudades a hacer los gastos; ya no gastaba en el pueblo. El pueblo se vio afectado por ese sistema que fue introducido por los mercados de concentración y ese productor pequeño que se vio fuera del foco productivo. A ese productor, después de un cierto tiempo en el que les había cedido su capital a los *pools*, le devolvieron su tierra. Había perdido el criterio de riesgo y entonces era probable que no quisiera asumir más ese riesgo. ¿Entonces qué hizo? Vendió el campo o malvendió su capital. Pero pasó un tiempo en ese estado de situación... Su capital real, que era la tierra, se fue degradando porque lo usaron con una intensidad altamente exfoliante porque tenía muchas producciones por año. Justo entró el período de la sojización, entonces eso incidió en que no hubiese grandes rotaciones con cultivos de trigo y maíz que dejaran el suelo en mejor condición” (Entrevista, Funcionario 9, 2019).

En función de esta realidad que se presentó en toda la Región Pampeana, en el Municipio de Daireaux, a través de la Secretaría de Desarrollo, surgió una gran preocupación por frenar los efectos que la agriculturización tendría para el ambiente, la sociedad y la economía del partido.

De manera previa al plan se trabajó sobre la concientización de los productores, de cómo se vería afectada su economía y la del lugar en donde vivían. Y se armó así lo que llamaron PEC, según contó uno de los entrevistados. “El PEC, Productores en Cambio, era una

asociación civil sin fines de lucro. Todos los productores pequeños, en vez de entregarles solos a un *pool*, se asociaban para configurar una unidad productiva... Tenía un beneficio el pueblo” (Entrevista, Funcionario 9, 2019).

Tras esta experiencia asociativa, la universidad intervino y propuso el plan para que también se trabajara en la dimensión ambiental. En los siguientes términos lo relataba un funcionario entrevistado: “El intendente y el secretario de Desarrollo, en 2002, vieron con interés lo que le planteaba la facultad frente a esta gran intensidad de uso de la tierra producto de los *pools* o de la sojización y demás. Planteábamos que había que hacer un plan de mejoramiento en función de la rotación de las tierras, para mejorar las condiciones del sistema productivo como fuente principal de ingresos del partido de Daireaux” (Entrevista, Funcionario 9, 2019).

Frente a eso se propuso un estudio relacionado con un análisis sistémico del ambiente a través de los componentes del suelo, para lo cual se plantearon los siguientes desafíos: 1) el mantenimiento de una productividad sostenible a través del tiempo, 2) la disponibilidad y el manejo del agua, y 3) la mitigación de los procesos degradatorios de las tierras. Para impulsar los desafíos se tuvo en cuenta que la intensidad de uso de las tierras incide directamente sobre los beneficios económicos que esta pueda llegar a proporcionar (Santanatoglia, 2018).

La estrategia política consistía en que los productores adhirieran en forma voluntaria al plan, a cambio de una disminución del 5% de la tasa vial –municipal– de su establecimiento.

Uno de los entrevistados indicó que, como contrapartida al descuento impositivo, los beneficiarios “están obligados a planificar y utilizar tecnologías de manejo conservacionistas para distintas escalas de producción... Todo productor tiene que plantear un sistema de rotación con trigo, maíz, soja, cebada, girasol, sorgo y lo que sea. Y, en el balance de toda esa rotación a través de cinco años, la cantidad de carbono que deje en el suelo debe ser positiva, para que no bajen los niveles de materia orgánica de ese suelo. La universidad le toma una muestra del suelo antes y después de cuatro años... No siempre tiene que cumplir con la rotación preestablecida, porque el mercado muchas veces está manejando la condición. Lo estamos obligando a que, en un período de cuatro o cinco años, el 33% de la superficie de su campo esté en rotación” (Entrevista, Funcionario 9, 2019).

En 2007, el plan obtuvo el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, bajo la experiencia temática “Mecanismos de articulación interinstitucional entre organismos y/o dependencia del Estado municipal y organizaciones de la comunidad”.

Respecto de los avances que se registraron desde su inicio hasta 2016, uno de los entrevistados aseguró: “En 2016 se hizo un reempadronamiento de 70.000 hectáreas bajo el plan. Es el único plan, en la PBA y a nivel nacional, de un municipio y una universidad en mejoramiento de suelos” (Entrevista, Funcionario 9, 2019).

Asimismo existe el Protocolo del Proyecto de Mejoramiento de los Suelos del Partido de Daireaux. El estudio tiene como objetivo seleccionar indicadores de degradación de sistemas de productividad de esa localidad para elaborar criterios de sostenibilidad.

En resumen, el plan es un caso de incentivo en política ambiental-agrícola de nivel local, que ha suplido la inacción del Gobierno nacional –aunque respecto de este se dirá que parcialmente, ya que se encuentra involucrada directamente una universidad nacional– y el provincial en materia de conservación de suelos.

No tiene alcance general ya que solo comprende a los productores que voluntariamente se adhieren, pero bien amerita destacarlo como ejemplo por parte de municipio pionero en la materia.

En este último capítulo se vio que la CN garantiza la autonomía de los municipios, pero que la CPBA ha hecho caso omiso a esa garantía en su reforma, lo que eventualmente será cuestión de una nueva revisión.



De todos modos, los municipios –facultados por la Constitución provincial– tienen a cargo la salubridad y dictan ordenanzas y reglamentos a tal fin. En virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades, también reglamentan sobre la prevención y eliminación de la contaminación ambiental y de los cursos de agua, y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales. Y tienen el poder de ordenar su territorio y el uso del suelo (artículo 5º del decreto-ley provincial N.º 8.912/77).

En uso de estas atribuciones es que han dictado las ordenanzas referidas a la aplicación de agroquímicos y sobre instalación *feedlots* en los partidos del noroeste bonaerense que se han relevado. Esto, mientras la ley provincial de agroquímicos –N.º 10.699/88– y su decreto reglamentario N.º 499/91 resultan insuficientes, y la ley provincial N.º 14.867/16, que regula los establecimientos de *feedlots*, no ha sido reglamentada.

Algunos municipios aprovecharon la zona de exclusión para emprender proyectos de agroecología y es de esperarse que sean replicados por los que aún no lo han hecho.

Se concluyó también que –independientemente de la existencia de normas legales, ya sean de orden nacional, provincial o municipal– se evidenció la inexistencia de controles por parte de la autoridad administrativa, lo cual hacía que las normas fueran violentadas.

Asimismo se puso de manifiesto la violación por parte de los municipios de normas de jerarquía superior, como son las provinciales.

Por otro lado se analizó un caso único en la PBA, el del Plan de Mejoramiento de Suelos del Partido de Daireaux, ejemplo de una política pública de iniciativa municipal que suplió la falta de políticas desde otros niveles de gobierno.



En este trabajo se abordó una problemática compleja relacionada con el actual modelo de producción agropecuaria, con el proceso de agriculturización, con los problemas ambientales que causa esta en un ámbito territorial acotado –la provincia de Buenos Aires– y con las políticas y normativas que se formularon para afrontarlos. De los perjuicios que genera ese modelo productivo se tomaron dos procesos que resultan omnicomprensivos de las grandes transformaciones: la intensificación agrícola y la concentración ganadera.

Ha sido voluntad específica de esta investigación: 1) analizar de qué manera el marco normativo argentino recoge los desafíos planteados en el paradigma del DS en materia ambiental-agropecuaria, 2) identificar las principales políticas públicas diseñadas en el marco nacional y de la PBA para responder a las problemáticas derivadas del modelo productivo agrícola-ganadero entre 2002 y 2016, y 3) analizar cuáles son las principales falencias del marco institucional, político y normativo para responder a los desafíos ambientales.

De esta manera se indagó y analizó sobre tres aspectos del accionar público para dar respuesta a la cuestión ambiental-productiva surgida por la agriculturización: la norma jurídica, las instituciones y las políticas públicas. Se investigaron también las capacidades estatales para dar respuesta a la problemática.

El estudio debió responder a un análisis multinivel, debido al sistema federal de gobierno instaurado por la Constitución nacional. Así, fue necesario exponer el nivel nacional para luego centrarse en la PBA y además se tomaron casos subprovinciales, a fin de dar cuenta cómo los municipios fueron abordando la cuestión.

El paradigma del DS, que se analizara en el Capítulo 2 como un enfoque multidimensional, comprensivo del desarrollo humano, del desarrollo económico y de la integridad ambiental, se constituyó en el eje rector. De esta forma, se trató de ver cómo se incorporaba la lógica de la sustentabilidad a las políticas públicas, a las normativas y a la institucionalidad ambiental.

En la Introducción fueron señaladas las hipótesis de esta investigación, las cuales se reiteran para alcanzar una mayor comprensión de este acápite.

No obstante haber incorporado los derechos ambientales y haber receptado el paradigma del DS, la Reforma Constitucional de 1994 –al dejar el dominio de los recursos en poder de las provincias– ha dificultado el abordaje a nivel nacional, a través del accionar público, de los problemas ambientales surgidos como consecuencia del nuevo modelo productivo agropecuario instalado en el país.

Tampoco la PBA, que ha avanzado con un modelo agroproductivo extractivista, ha logrado conformar un plexo normativo protector de los recursos naturales afectados por el modelo de producción, ni ha diseñado políticas en ese sentido.

Si bien a nivel nacional se han diseñado políticas públicas sectoriales que no llegaron a implementarse en el período considerado, proyectos de políticas de este tipo ni siquiera se desarrollaron en el ámbito de la PBA.

Esta omisión del Estado provincial, junto con la incapacidad de actuar en forma coordinada con el Estado nacional, atenta contra el enfoque multidimensional del DS y afecta los desarrollos humano y económico, así como la integridad ambiental.

A lo largo de la investigación se confirmaron las hipótesis planteadas. Esto se realizó a través de interrogantes que fueron afrontados en la Parte I y respondidos en la Parte II, los cuales se exponen a continuación junto con otros hallazgos. A tal fin resultaron fundamentales las observaciones participantes, que posibilitaron comprender el alcance de las normas y las políticas, además de la dimensión de algunas propuestas, como las Buenas Prácticas Agrícolas, que resultaron complementarias de la información producida en las entrevistas y en el análisis normativo.

Con todo esto, a partir de la pregunta que nos obligara a hacernos Amílcar Herrera (Capítulo 1) respecto de si existe una política explícita y una implícita, se puede afirmar que

efectivamente existe una “política ambiental agropecuaria” explícita, que obtiene su reconocimiento expreso a nivel nacional a partir de la Reforma Constitucional de 1994, cuando mediante el artículo 41º fueron reconocidos los derechos ambientales y resultó introducido el paradigma del DS, y luego a través de la LGA (Capítulo 4). Lo mismo haría la PBA en su Constitución y al dictar su ley provincial de ambiente (Capítulo 5).

Sin embargo no se ha diseñado una política ambiental agropecuaria nacional ni tampoco provincial, lo que ha permitido que el proceso de agriculturización no solo se instale en la PBA, sino que además avance sin reparos sobre los impactos ambientales generados por el modelo.

Esta convalidación por parte de los dos niveles de Estado hacia ese modelo de desarrollo productivo se constituye en la política implícita, que ha comenzado a ser ampliamente cuestionada desde la sociedad.

En cuanto a las capacidades que tienen las instituciones estatales –específicamente la cartera ambiental y la agropecuaria– para responder a las demandas socioambientales, se destaca el poco grado de autonomía que poseen en países como Argentina, en donde las democracias poseen ciertas características peculiares.

En efecto, nuestra nación se caracteriza, entre otras cuestiones, por inestabilidades institucionales y crisis económicas que dificultan la elaboración de ciertas políticas, como la ambiental-agropecuaria, las cuales quedan subordinadas a otras prioridades del Gobierno, sobre todo de índole económica.

Esto se ha puesto de manifiesto especialmente en el Capítulo 4 a través de la visión de los entrevistados, involucrados en los procesos de formulación e implementación de políticas ambientales y agropecuarias.

Lo afirmado por Medellín Torres (2004) en cuanto a que las políticas deben ser examinadas desde el régimen político y desde el gobierno ha permitido ver las fisuras que presenta la institucionalidad para abordar las cuestiones ambientales-agropecuarias en Argentina. Por un lado, esto se observa en la falta de abordaje por parte de la cartera ambiental a nivel tanto nacional como provincial y por un abordaje relativamente desde la agropecuaria nacional (capítulos 4 y 5). Además se observó la falta de instrumentos normativos en ambos niveles para reglar la problemática.

Por otra parte, e íntimamente relacionado con lo anterior, no puede pasarse por alto cómo los intereses privados prevalecen sobre lo público. En la PBA, las consecuencias ambientales del proceso de agriculturización no han sido objeto de proyectos de políticas públicas ni de normativas.

A pesar de las demandas sociales que se producen especialmente por la aplicación de agroquímicos y la instalación de *feedlots* en zonas cercanas a las poblaciones, el órgano encargado de la política ambiental, el OPDS, es conocido por su no actuación en la materia agropecuaria o directamente es desconocido por otros actores estatales (capítulos 5 y 6).

La falta de políticas, de normas y de respuesta por parte de los organismos competentes ha acrecentado los reclamos socioambientales, que cada vez presentan una mayor organización y trasladan sus planteos a la Justicia. Esto nos permite inferir que, en la provincia, los recursos naturales en juego en el proceso de agriculturización escapan de la órbita estatal y se encuentran en manos de las partes privadas interesadas.

Otro interrogante que nos propusimos responder es el de los ordenamientos estatales devenidos de la reforma del Estado que han facilitado u obstaculizado el desarrollo de políticas públicas estatales.

Resulta inevitable hacer referencia nuevamente a la Reforma Constitucional argentina de 1994, que al incorporar un nuevo orden jurídico ambiental y receptor el paradigma del DS determina la competencia entre la Nación y las provincias, estableciendo así que a aquella le corresponde dictar las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y a estas, el dominio originario sobre los recursos naturales.

En primer lugar, la Reforma, si bien es innovadora al introducir los derechos ambientales, el paradigma del DS y mecanismos para su tutela judicial, al dejar el dominio de los recursos naturales en manos de las provincias ha visto limitada la capacidad de coordinación interjurisdiccional y la competencia de la Nación tanto para diseñar como para implementar una política agropecuaria nacional, por lo que está subordinada al resto de las provincias (Capítulo 4).

Esto, a pesar de la creación –por parte de la Ley General de Ambiente, que es nacional– del Cofema como el ámbito apropiado para concertar políticas ambientales, en este caso entre el organismo y la PBA. En el seno de ese consejo, pese a los diversos intentos, no se ha podido consensuar una gobernabilidad ambiental nacional a través de los presupuestos mínimos, por la resistencia que oponían las provincias (Capítulo 4). Al quedar los recursos en manos de estas, la Nación no tiene poder sobre ellos y cada provincia –como es el caso de Buenos Aires– dispone o permite disponer de los recursos existentes en su territorio.

Otra cuestión íntimamente relacionada con este interrogante se centra en la dependencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para con las políticas económicas del país, lo cual impediría tomar decisiones de manera autónoma (Capítulo 4). Han sido un tema recurrente en esta investigación los roles del Banco Central y el Ministerio de Economía como entidades dependientes de la producción agropecuaria en el período investigado.

En tanto el Estado nacional ha necesitado de las retenciones impositivas aplicadas a los cultivos en los últimos años para fines relacionados con el DH del país, resulta muy difícil introducir la política ambiental-agropecuaria como prioridad en la agenda general de gobierno (Capítulo 4).

También nos hemos preguntado si existieron o no políticas públicas específicas orientadas a dar respuestas a los desafíos derivados del proceso de agriculturización en la Argentina. No tuvimos ni tenemos un plan nacional ambiental-agropecuario sostenible. Esto es consecuencia de la inexistencia de canales de articulación entre las carteras nacionales –no solo la ambiental y la agropecuaria– que posibiliten el diseño y la implementación de políticas públicas.

Se han observado acciones concretas (Capítulo 4), pero actuando territorialmente en forma aislada, como el Plan de Desarrollo del Sudoeste, sin una mirada integral sobre la problemática (Capítulo 5). Se exceptúa el Plan Municipal de Suelos del Partido de Daireaux, que sí tiene una visión del DS, pero representa un caso único en la PBA (Capítulo 6).

Para resolver los desafíos derivados del proceso de agriculturización deben fortalecerse las capacidades estatales y darse coordinadamente los espacios institucionales para la negociación y el tratamiento del conjunto de los problemas, con la participación de todos los actores involucrados.

Respecto del interrogante sobre si existieron proyectos de políticas que no hayan llegado a formularse o a implementarse pero que hayan buscado responder a las problemáticas de la agriculturización, se ha observado que sí los hubo a nivel nacional. Se ha destacado aquel de 2015 del Ministerio de Agricultura de la Nación, que a través de la resolución N.º 285 creaba una comisión de trabajo para formular un anteproyecto de Ley de Suelos –algo pendiente, ya que no hay una ley de presupuestos mínimos en la materia– y propiciaba políticas públicas en defensa del suelo argentino.

También se mencionó el proyecto de Ley de Contratos Agrarios de la sesión ordinaria N.º 534 de la Cámara de Diputados de la Nación en 2008, que pretendía modificar la ley de contratos agrarios para terminar con el uso abusivo de las cláusulas accidentales, que atentan contra la conservación del recurso al obstaculizar la rotación de cultivos, e intentaba allanar problemas sectoriales (Capítulo 4).

Otro de nuestros interrogantes es si existen mecanismos institucionales y políticas que busquen la integración necesaria de los temas productivos y ambientales para brindar

soluciones a las problemáticas derivadas del proceso de agriculturización. En cuanto a este punto, ni a nivel nacional (a través del Ministerio de Agricultura y la entonces Secretaría de Medio Ambiente) ni a nivel provincial (por medio del Ministerio de Agroindustria, actualmente de Desarrollo Agrario, y del OPDS) se han detectado mecanismos institucionales formales o políticas que busquen la integración de los temas productivos con los ambientales con incidencia en la PBA<sup>80</sup>.

La provincia no solo se ha observado con menos capacidad que la Nación para impulsar una política ambiental agropecuaria, sino que también fue vista con falta de voluntad política para hacerlo. De hecho, a diferencia de lo que sí ocurrió a nivel nacional, ni siquiera se identificaron proyectos tendientes a impulsarla. Las fallas de articulación entre los propios organismos provinciales sería otro obstáculo para la articulación de una política integradora. A eso se suma que los mismos funcionarios provinciales desconocen la institucionalidad provincial (capítulos 5 y 6).

Por otra parte, la PBA se ha mantenido inactiva en cuanto a producción legislativa protectora de los recursos en los últimos años. Pero hay que decir que las fallas de integración observadas son a nivel tanto nacional como provincial e interjurisdiccional. El aislamiento institucional resulta un factor que no ha pasado desapercibido y que hace a la falta de integración de políticas.

Párrafo aparte merece el reconocimiento por parte de la CN de la autonomía de los municipios, cuestión desconocida por la PBA en su reforma constitucional. La legislación subprovincial –traducida en ordenanzas municipales– resulta muy disímil entre cada partido que ha abordado los problemas derivados de la agriculturización. Esto da cuenta de la incapacidad de la PBA para coordinar el poder de policía con sus propios municipios (Capítulo 6).

Llegados a esta instancia en donde se han dado respuesta a todos los interrogantes, queremos rescatar nuevamente el primer diagnóstico de la sostenibilidad de la agriculturización realizado por Manuel-Navarrete y Gallopín (2007), cuando denominaron “síndrome de agriculturización” a las transformaciones productivas sucedidas. En la ocasión, estos autores habían destacado dos obstáculos para la transición hacia el DS. Por un lado apuntaron a la fragmentación de las legislaciones y los mandatos institucionales, a los cuales se agrega no sólo la fragmentación.

En efecto, el marco normativo nacional carece de una ley de presupuestos mínimos de suelo y de una ley de presupuestos mínimos de aplicación de agroquímicos, entre otras. A nivel provincial, la legislación es obtusa, sin margen de aplicación tras los cambios ocurridos luego del proceso de agriculturización, y permanece vigente tal vez de una manera simbólica.

Pero, además, la PBA detuvo su producción normativa ambiental-agropecuaria a partir del proceso de este fenómeno (con excepción de temas muy puntuales) y violentó su propia máxima constitucional: el derecho de sus habitantes a gozar de un ambiente sano, y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras (artículo 28º de la CPBA), además de la propia Carta Magna nacional y los tratados internacionales.

Por otro lado, los autores citados destacaron la escasa coordinación entre las políticas económicas, sociales y ambientales. A esto sumamos la inexistencia de una integración entre los temas productivos y ambientales, a nivel tanto nacional como provincial y

---

<sup>80</sup> Se destaca, como caso aislado, la experiencia de articulación desarrollada en el marco de la implementación de la Ley de Bosques (el Convenio de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada), mediante la cual, desde 2004, el Ministerio de Agricultura de la Nación y la Secretaría de Ambiente cooperan para dar una solución técnico-política a la producción en las llamadas “zonas amarillas”. El impacto de esta experiencia es relativo en la provincia, no en aquellas que aún conservan una superficie significativa de bosque nativo.



municipal, lo cual atenta contra una verdadera política pública ambiental que incorpore la lógica de la sustentabilidad.

Finalmente, se espera que esta obra aporte a una mirada integral sobre las acciones públicas llevadas adelante, también las que se omitieron concretar y los problemas estructurales de ese accionar –en los ámbitos nacional y provincial– para afrontar los perjuicios ambientales que causa el síndrome de agriculturización en la PBA. Todo esto constituye una problemática que urge abordar.

La manera de avanzar hacia soluciones que den cuenta de la multidimensionalidad de los problemas ambientales que causa la agriculturización es situarnos en el ámbito público de discusión para generar políticas públicas. Este es el camino que consideramos que debemos seguir. Un proceso en donde prime una mirada multidisciplinaria y omnicomprensiva del problema.

Una de las primeras tareas a emprender en este sentido es iniciar el diálogo entre todos los niveles y con todas las partes involucradas.



- Aizen, M.; Garibaldi, L., y Dondo, M. (2009). Expansión de la soja y diversidad de la agricultura argentina. *Ecología Austral*, 19(1), pp. 45-54.
- Andrade, F. (2017). *Los desafíos de la agricultura argentina: satisfacer las futuras demandas y reducir el impacto ambiental*. Buenos Aires: INTA. 120 p.
- Archenti, N. (2016). Seminario de tesis. Clase 4: perspectivas metodológicas. Buenos Aires, FLACSO. s.p.
- Basco, C.; Delich, V.; Tussie, D., y Buccellato, I. (2003). Implicancias del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos. *Revista de la CEPAL*, 81, pp. 143-146.
- Bernardos, J., y Zaccagnini, M. E. (2011). El uso de insecticidas en cultivos agrícolas y su riesgo potencial para las aves de la Región Pampeana. *Revista Hornero* 26 (1), pp. 55-64.
- Bidart Campos, G. J. (1995). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo VI. La Reforma Constitucional de 1994*. Buenos Aires: EDIAR. 676 p.
- Brañes, R. (2001). *Informe sobre desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación después de diez años de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. México D.F.: PNUMA-ORPALC.
- Casas, R. (1998). Causas y evidencias de la degradación de los suelos en la Región Pampeana. En O. Solbrig y L. Vainesman (Comp.), *Hacia una agricultura productiva y sostenible en la pampa* (pp. 199-246). Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora.
- Casas, R., y Albarracín, G. F. (Ed.) (2015). *El deterioro del suelo y del ambiente en la Argentina*. Buenos Aires: FECIC. 2 v.
- Castro Escobar, E. (2015). Panorama regional del desarrollo sostenible en América Latina. *Luna azul*, 40, pp. 195-212.
- CEPAL-PNUMA (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL. 251 p.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL. 76 p.
- Contreras Soto, R., y Aguilar Rascón, O. (2012). Desarrollo sostenible (semblanza histórica). *Revista del Centro de Investigación*. Universidad La Salle, 10(37), pp. 101-121.
- Cruzate, G., y Casas, R. (2012). Extracción y balance de nutrientes en los suelos agrícolas de Argentina. *Informaciones Agronómicas de Hispanoamérica*, 6, pp. 7-14.
- De Dios, F. F. (2013). *Colonización y tierras públicas*. Trabajo presentado en Segundo Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, La Plata. Recuperado el 12 de octubre de 2019 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39461>
- De la Fuente, E. B., y Suárez, S. A. (2008). Problemas ambientales asociados a la actividad humana en la agricultura. *Ecología Austral*, 18, pp. 239-252.
- De Miguel, C., y Tavares, M. (Comp.) (2015). *El desafío de la sostenibilidad en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2012-2014*. Santiago de Chile: CEPAL. 148 p.
- Demateis Llera, F., y Crespo, C. (2017). El trabajo grupal como forma de afrontar el desafío de producir sin agroquímicos. *Memoria técnica 2016-2017* (pp. 108-109) General Villegas: Ediciones INTA.
- Díaz-Bravo, L.; Torruco-García, U.; Martínez-Hernández, M., y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), pp. 162-167.

- Dourojeanni, A. (1999). *La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible*. (s.l.): CEPAL, 26 p.
- Elverdin, J. H.; Ledesma, S. H.; Zain El Din, E. F. y Cittadini, E. D. (2014). *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Documento base y estructura organizativa*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 160 p.
- Foladori, G. (2006). La insostenibilidad social del desarrollo sostenible. *Portularia*, 6(2), pp. 7-20.
- Fundación Bariloche (1976). Modelo Mundial Latinoamericano. *Nueva sociedad*, 22, pp. 16-29.
- García Brenes, D. (2009). La política agraria comunitaria y la revisión de 2008. En *Revista de economía institucional*, 11(20), pp. 375-394.
- Gelli, M. A. (2008). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley. 2 v.
- Giglo, N. (2001). *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. 265 p.
- Göbel, B.; Góngora-Mera, M., y Ulloa, A. (Eds.) (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Berlín: Ibero-Amerikanische Institut. 510 p.
- Gómez Contreras, J. I. (2014). Del desarrollo sostenible a la sustentabilidad ambiental. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: investigación y reflexión*, 22(1), pp. 115-136.
- Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos, derechos y valores*, 18(36), pp. 117-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>
- Gudynas, E. (1999). Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. *Persona y sociedad*, 13(1), pp. 101-125.
- Guimarães, R. P. (2002). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. En H. Alimonda (Comp.), *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía* (pp.53-82). Buenos Aires: CLACSO.
- Herrera, A. (1995). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina: política científica explícita y política científica implícita. *Revista Redes*, 2(5), pp. 117-131.
- Herrero, M. A., y Gil, S. B. (2008). Consideraciones ambientales de la intensificación en producción animal. *Ecología austral*, 18(3), pp. 273-289.
- IICA (1996). *Desarrollo sostenible, agricultura, recursos naturales y desarrollo rural: lecturas seleccionadas*. San José de Costa Rica: IICA. 498 p.
- INTA (2013). *Coloquio sobre sustentabilidad: "Hacia una agricultura sustentable situada en el territorio"*. Mar del Plata: INTA. 46 p. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_hacia\\_una\\_agricultura\\_sustentable.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_hacia_una_agricultura_sustentable.pdf)
- Isuani, F. (2013). Institucionalidad ambiental en la provincia de Buenos Aires (1983-2011). Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación. Trabajo presentado en el Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública "Liderazgo, equidad y sustentabilidad",

Mendoza. Recuperado el 20 de octubre de 2019 de [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ico/wp-content/uploads/2014/10/pol%c3%adica-ambiental-en-la-provincia-de-buenos-aires-isuani-20131.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2014/10/pol%c3%adica-ambiental-en-la-provincia-de-buenos-aires-isuani-20131.pdf)

- Juliá, M. S. (2010). Aspectos del desarrollo institucional ambiental en Argentina. *Luna azul*, 31, p. 87-103.
- (2015). *La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-2014*. Unquillo: Narvaja Editor. 158 p.
- (2016). Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico (2014-2015). Grupo de Investigación en Derecho y Política Ambiental (CIJS-ISEA). Córdoba, Argentina: Editorial Advocatus.
- Juliá, M. S., y Foa Torres, J. (2011). La institucionalización ambiental en Argentina y la formulación de políticas públicas ambientales. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales* (pp.73-86). Córdoba: UNC.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México D. F.: El Colegio de México. 142 p.
- López Pardo, Iván (2015). Sobre el desarrollo sostenible y la sostenibilidad: conceptualización y crítica. *Barataria*, 20, pp.111-128.
- López Recalde, C. D.; López Hernández, E. S., y Ancona Peniche, I. (2005). Desarrollo sustentable o sostenible: una definición conceptual. *Horizonte sanitario*, 4(2), pp. 28-34.
- MAA-PBA (2007). El sector agropecuario de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Agrarios.
- Manuel-Navarrete, D.; Gallopín, G.; Blanco, M.; Díaz-Zorita, M.; Ferraro, D.; Herzer, H.; Laterra, P.; Morello, J.; Murmis, M. R.; Pengue, W.; Piñeiro, M.; Podestá, G.; Satorre, E. H.; Torrent, M.; Torres, F.; Viglizzo, E.; Caputo, M. G. y Celis, A. (2005) *Análisis sistémico de la agriculturización en la Pampa Húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL. 65 p. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 18).
- Manuel-Navarrete, D., y Gallopín, G. (2007). *Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas*. Santiago de Chile: CEPAL. 34 p. (Serie Seminarios y Conferencias, 50).
- Manzanal, M. (2017). Territorio, poder y sojización en el Cono Sur Latinoamericano: el caso argentino. *Mundo agrario*, 18(37), pp. 1-26.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL. 56 p. (Serie Políticas Sociales, 93).
- Naciones Unidas (2013). *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río +20*. Santiago de Chile: CEPAL, 150 p.
- Oesterheld, M. (2008). Impacto de la agricultura sobre los ecosistemas: fundamentos ecológicos y problemas más relevantes. *Ecología austral*, 18, pp. 337-346.

- ONU (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común"*. Recuperado el 22 de octubre de 2019 de [http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf)
- Osztak, O., y O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), pp. 99-128.
- Osztak, O., y O'Donnell, G. (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Palmisano, T. (2018). Las agriculturas alternativas en el contexto del agronegocio: experiencias en la provincia de Buenos Aires. *Revista de Estudios Sociales*, 28(51), pp. 1-28.
- Patrouilleau, M. M.; Mioni, W. F. y Aranguren, C. I. (2017). *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 358 p.
- Patrouilleau, R. D.; Kozel, A., y Lacoste, C. (2015). *Un nudo en el foco: vigilancia prospectiva del sistema agroalimentario argentino 2015*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 135 p.
- Pengue, W. (2009). Cuestiones económico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las pampas. *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, 40(157), pp. 137-161.
- Pérez Llana, C. (2008). La nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC. *Revista del CEI*, 12, pp. 117-134.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. Madrid: Mundi-Prensa.
- (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. 288 p.
- (2017). *Informe sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la agenda 2030*. Buenos Aires: PNUD. 184 p.
- Rearte, D. (2012). *El feedlot en la Argentina*. AGRIS (FAO).
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington D. C.: INDES-BID. 40 p. (Serie Documentos de Trabajo, I-52).
- Sánchez, V., y Guiza, B. (1989). *Glosario de términos sobre medio ambiente*. Santiago de Chile: OREALC, UNESCO. 162 p.
- Sánchez Albavera, F. (2004). El desarrollo productivo basado en los recursos naturales. Santiago de Chile: CEPAL. 79 p. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 86).
- Sánchez Torres, D., y Aguilera Prado, M. (2014). Corrientes del ambientalismo y alternativas de gestión desde la sustentabilidad y la ética ambiental. *Semestre económico*, 17(35), pp. 149-160.
- Santanatoglia, O. (2018). Proyecto tecnológico del estado de deterioro de las tierras agropecuarias del partido de Daireaux, en base a historias productivas y procesos de degradación. Daireaux: Imagen Talleres Gráficos.

- Satorre, E. H. (2005). Cambios tecnológicos en la agricultura argentina actual. *Ciencia hoy*, 15(87), pp. 24-31.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere. 780 p.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta. 440 p.
- Silveti, F., y Cáceres, D. (2015). La expansión de monocultivos de exportación en Argentina y Costa Rica: conflictos socioambientales y lucha campesina por la justicia ambiental. *Mundo agrario*, 16(32), s.p. Recuperado el 24 de octubre de 2019 de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n32a08/6864>
- Trucco, M., y Netri, B. (2006). Conflicto por las papeleras: ¿recorrir a la Corte Internacional de Justicia es la mejor solución? Recuperado el 26 de octubre de 2019 de: <http://www.elderecho.com.ar/rosario.htm>
- Thiri6n, J. M. (2004). Crisis ambiental, ¿un eje de transici6n econ6mica? *Estudios sociales*, 12(23), pp. 165-180.
- Ul Haq, M. (1999). *Reflections on human development*. Oxford: Oxford University Press.
- Uranga, W.; Vargas, T.; Guastavino, M.; Garc3a, F., y Garc3a, G. (2017). *Gestionar lo p6blico desde el INTA*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 90 p.
- Valles, M. (2002). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociol6gicas. 248 p. (Cuadernos Metodol6gicos, 32).
- Viglizzo, E., y Jobb3gy, E. (Eds.) (2010). *Expansi6n de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto ecol6gico-ambiental*. Buenos Aires: Ediciones INTA. 102 p.
- Vilas, C. M. (2010). Pol3tica y pol3ticas p6blicas en Am3rica Latina. En C. Fioramonti y P. Amaya (Comp.), *El Estado y las pol3ticas p6blicas en Am3rica Latina* (pp. 37-74). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Zeballos de Sisto, M. C. (1994). *Dos d3cadas de legislaci6n ambiental en Argentina*. Buenos Aires: A-Z. 656 p.



# Apéndice metodológico

## **Anexo I: Entrevistas semiestructuradas a informantes claves**

Los criterios de selección de los funcionarios entrevistados fueron los siguientes: 1) desempeñarse o haberse desempeñado en la administración pública nacional o provincial como funcionario público o consultor científico o académico, 2) que el organismo para el cual presta o prestara servicios tenga vinculación directa con el sector agropecuario nacional o provincial y 3) que posea conocimientos directos del sector agropecuario y su dinámica productiva.

Todas las entrevistas fueron realizadas de abril a agosto de 2019.

Entrevistado (año)	Cargos ejercidos
Funcionario 1 (2019)	Presidente de organismo nacional de 2009 a 2011 Presidente de organismo nacional en 2008 Subsecretario de secretaría de la Nación en 2007 Director regional de organismo nacional de 1992 a 2007
Funcionario 2 (2019)	Director regional de organismo nacional de 2008 a 2019 Director de organismo nacional (INTA) de 2000 a 2008
Funcionario 3 (2019)	Secretario de la Nación en 2008 Presidente de organismo nacional de 2003 a 2008 Vicepresidente de organismo nacional en 2003 Director provincial de ministerio provincial en 2000 Director ejecutivo de región de organismo nacional en 1999 Coordinador nacional de programa en 1996 Director de organismo nacional de 1993 a 1996
Funcionario 4 (2019)	Alto cargo en facultad provincial de 2001 a 2005 Alto cargo en facultad provincial de 1990 a 1993
Funcionario 5 (2019)	Alto cargo en coordinación de organismo nacional de 2005 a 2014
Funcionario 6 (2019)	Subsecretario de secretaría en 2008 Jefe de gabinete de secretaría de 2003 a 2006 Subsecretario de secretaría en 2000
Funcionario 7 (2019)	Alto cargo en coordinación de organismo nacional de 1993 a 2009 Director regional de organismo nacional de 1987 a 1992
Funcionario 8 (2019)	Director de organismo nacional de 2019 a 2014 Asesor de consejo local de organismo nacional de 2011 a 2014 Miembro de consejo directivo de organismo nacional de 2000 a 2003 Alto cargo en facultad provincial de 1995 a 2001 Consejero de centro regional de organismo nacional de 1997 a 1999 Alto cargo en facultad provincial de 1991 a 1994
Funcionario 9 (2019)	Alto cargo en consejo directivo regional de organismo nacional de 2011 a 2016 Alto cargo en consejo directivo regional de organismo nacional de 2001 a 2006 Alto cargo en facultad nacional de 1984 a 2019
Funcionario 10 (2019)	Director de centro de investigaciones de organismo nacional en 2016 Secretario en ministerio de 2013 a 2015 Director de organismo nacional de 2006 a 2013
Funcionario 11 (2019)	Director provincial de ministerio de 2016 a 2019 Director de área de ministerio provincial en 2014 y 2015 Director de área de ministerio provincial en 2008 y 2009 Coordinador nacional de organismo nacional en 2007 y 2008
Funcionario 12 (2019)	Coordinador de proyecto de organismo nacional de 2008 a 2018
Funcionario 13 (2019)	Director de área de ministerio provincial de 2017 a 2019 Responsable de área de ministerio provincial de 1982 a 2016
Funcionario 14 (2019)	Secretario de Desarrollo de municipio de 2001 a 2019 Asesor de consejo local de organismo nacional

Fuente: elaboración propia

La elección de los entrevistados se justifica porque estos se constituyen en informantes claves debido a sus conocimientos específicos en la temática por sus roles de funcionarios públicos y –en algunos casos– promotores de políticas públicas. Muchos de ellos, además, están formados técnicamente en el tema y tienen una visión multidimensional sobre el DS. También fueron seleccionados porque tienen la potestad de asesorar a otras instancias o de actuar como consultores de estas, así como de planificar e implementar políticas públicas ambientales o para el sector agropecuario.

## Anexo II. Observaciones participantes

Mayo de 2019: a cargo de la capacitación del Consejo Local Asesor de la EEA General Villegas (PBA). Comparación de ordenanzas de agroquímicos y *feedlots* en los partidos nucleados en esa EEA.

Octubre de 2018: 34ª Jornada sobre Buenas Prácticas de Aplicación y Manejo de Fitosanitarios, organizadas en la ciudad de General Villegas por el Ministerio de Agroindustria de la PBA.

Setiembre de 2016: reunión N.º 274 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Chivilcoy (PBA). Presentación del desarrollo y la implementación de la Receta Agronómica Digital.

Julio de 2016: reunión N.º 272 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Mercedes (PBA). Taller de Cambio Rural II, en conjunto entre el Centro Regional Buenos Aires Sur (CRBAS) y el Centro Regional Buenos Aires Norte (CRBAN).

Junio de 2016: reunión N.º 271 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Pergamino (PBA). Presentación de un investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNGS-Conicet) sobre el mercado mundial de cultivos transgénicos: situación en 2016 y proyecciones posibles.

Mayo de 2016: reunión N.º 270 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de San Nicolás (PBA). Reunión del Consejo Asesor Técnico-científico del CRBAN.

Abril de 2016: reunión N.º 269 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Lobos (PBA). Plan de Cuencas: convenio específico del Instituto de Hidrología de Llanuras-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (IHLLA-UNCPBA) con el CRBAS y el CRBAN.

Marzo de 2016: reunión N.º 268 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Luján (PBA). Plan de Cuencas y avances del trabajo en la Cuenca del Río Luján. Propuesta de auditoría para la Red de Laboratorios del CRBAN. Visita al campo de uno de los productores de la Asociación de Productores del Río Luján.

Setiembre de 2015: reunión N.º 263 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de General Villegas (PBA). Planificación de Cuencas Hídricas del CRBAN. Recorrida de ensayos de ganadería. Recorrida de ensayos de agricultura (cultivos de cobertura y control de malezas, antecesores de maíz tardío y rotaciones agrícolas).

Julio de 2015: reunión N.º 261 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Bolívar (PBA). Síntesis de la reunión conjunta con el equipo del Centro de Investigación en Recursos Naturales para la Planificación de las Cuencas Hídricas del CRBAN. Recorrido por el proyecto de diseño de la futura EEA bajo diseño agroecológico. Huerta agroecológica.

Junio de 2015: reunión N.º 260 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Junín (PBA). Presentación, por parte de un investigador de la UNGS-Conicet, de "La innovación agrícola y el cambio estructural en Argentina". Evolución del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Profeder). Visita a campo de un productor que realiza investigación sobre la implementación de Sistema Agroforestal-apícola.

Mayo de 2015: reunión N.º 259 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la ciudad de Lincoln (PBA). Informe sobre el Sexto Congreso de Agrobiotecnología. Informe del Foro de las Universidades para la Agricultura Familiar. Visita a la planta de reciclado de residuos y presentación de las articulaciones con el emprendimiento.

Abril de 2015: reunión N.º 258 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en Tigre (PBA). Evolución del Programa Cambio Rural II. Presentación del Estudio Hidrológico de la Cuenca del Río Arrecifes. Análisis de la interacción de los sistemas productivos agropecuarios y del funcionamiento de la Cuenca del Río Arrecifes.

Marzo de 2015: reunión N.º 257 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en Río Luján (PBA). Profeder-Cambio Rural II: perfil del programa, herramientas y cuadro de situación. Capacidades institucionales para la gestión de habilitaciones o permisos ante el Senasa en proyectos de desarrollo local. Encuentro con miembros de la Cooperativa de Productores Familiares de Escobar, integrantes de Cambio Rural.

Febrero de 2015: reunión N.º 256 del Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA en la EEA Pergamino (PBA). Taller del sector suelos: ensayos de secuencias de cultivos y sistemas de labranza de largo plazo. Ensayo de comparación de sistemas de producción agrícola 2005-2014. Ensayos de inclusión de cultivos de cobertura en secuencias agrícolas bajo siembra directa con baja dosis de nitrógeno. Innovación y extensión: análisis de la demanda para los pequeños y medianos productores.

## Apéndice legislativo



## Anexo I: Recopilación de leyes ambientales nacionales del período 1984-2015<sup>81</sup>

Presidencia	Ley	Año	Tema
Raúl Alfonsín (1983-1989)	23.083	1984	Carbón residual: comercialización
	23.089	1984	Convenio estableciendo la Organización Latinoamericana de Energía
	23.094	1984	Declaración de monumento natural de la ballena franca austral
	23.196	1985	Convenio de cooperación minera con Polonia
	23.287	1985	Declaración de interés nacional de la producción de alconaftas
	23.290	1985	Parque Nacional Nahuel Huapi: modificación de límites y transferencia a la Provincia de Neuquén
	23.291	1985	Cesión a la Provincia de Neuquén de tierras ubicadas en la reserva Nahuel Huapi
	23.305	1985	Fondos de Asistencia para mejorar el saneamiento hídrico básico
	23.335	1986	Convenio sobre responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales
	23.340	1987	Tratado sobre prescripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera, espacio exterior y aguas submarinas
	23.387	1986	Tratado internacional de cooperación en el uso de energía nuclear
	23.390	1986	Convenio de ejecución de acuerdo de interconexión energética con Uruguay
	23.396	1986	Acuerdo entre Argentina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
	23.411	1987	Complejo Hidroeléctrico Limay Medio (derogada)
	23.419	1987	Obligación de suministrar información de empresas que realicen labores exploratorias en subsuelo
	23.425	1987	Enmienda al estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica
	23.444	1986	Restricciones a la publicidad de tabaco, cigarrillos y cigarros
	23.456	1987	Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que contaminen con hidrocarburos
	23.512	1987	Ley de traslado de la capital de la República Argentina
	23.582	1988	Tratados y convenios internacionales: convenio para la conservación y el manejo de la vicuña suscripto en Lima (Perú)
	23.614	1988	Promoción Industrial (derogada)
	23.615	1988	Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (Cofapys): creación como organismo autárquico
	23.617	1988	Protocolo de Cartagena de Indias (Colombia): aprobación
	23.620	1988	Convenio sobre protección física de materiales nucleares
	23.696	1988	Reforma del Estado, emergencia administrativa, privatizaciones y participación de capital privado
	23.712	1988	Acuerdo con la República Popular China
	23.724	1989	Convenio de Viena (Austria) para la protección de la capa de ozono: aprobación
	23.731	1989	Convenio sobre pronta notificación de accidentes nucleares: aprobación.
	23.750	1989	Transferencia de la propiedad a título gratuito de lotes del Parque Nacional Lanín (Neuquén)
	23.778	1990	Protocolo de Montreal (Canadá) relativo a sustancias que agotan la capa de ozono
23.802	1990	Proyecto Hidroeléctrico Los Blancos (Mendoza)	
23.829	1990	Convenio de cooperación con Uruguay para prevenir la contaminación del medio acuático con hidrocarburos y otras sustancias	
23.858	1990	Gas Natural: construcción de gasoducto cordillerano	
23.879	1990	Obras hidráulicas: evaluación de consecuencias ambientales de represas construidas, en construcción o planificadas	
23.815	1990	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres	
23.914	1991	Acuerdo sobre usos pacíficos de energía	
23.918	1991	Convenio sobre conservación de especies migratorias de animales silvestres	
23.919	1991	Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas	
23.983	1991	Emergencia ambiental para Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego	
23.922	1991	Convenio de Basilea (Suiza) sobre el transporte transfronterizo de sustancias peligrosas	
24.026	1991	Comisión Nacional de Energía Atómica: autorización para la provisión gratuita de material radiactivo al centro de Comodoro Rivadavia	
24.040	1992	Sustancias controladas incluidas en el Anexo A del Protocolo de Montreal (Canadá)	
24.041	1992	Hidrocarburos: poder de policía de las provincias	
24.046	1992	Acuerdo con Brasil para el uso pacífico de energía nuclear	
24.048	1992	Protocolo adicional entre Argentina y Brasil	
24.051	1992	Residuos peligrosos	

<sup>81</sup> Fuente: sitio web [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar); Juliá, M. *et al.* (2015) y Zeballos de Sisto, M. (1994).

24.063	1992	Parques Nacionales: creación del Parque Nacional Pre-Delta, de Entre Ríos
24.065	1992	Electricidad: normas que rigen la generación, el transporte, la distribución y demás aspectos vinculados a la energía eléctrica
24.089	1992	Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques
24.105	1992	Tratado de medio ambiente con Chile
24.111	1992	Código de Planeamiento Urbano y de Edificación
24.113	1992	Acuerdo con Brasil sobre energía atómica
24.145	1992	Federalización de los hidrocarburos
24.161	1992	Acuerdo con Indonesia sobre usos pacíficos de la energía nuclear
24.167	1992	Enmienda del protocolo de las sustancias que agotan la capa de ozono
24.190	1993	Ley de Ministerios
24.196	1993	Inversiones mineras
24.216	1993	Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente
24.217	1993	Acuerdo con Rumania
24.224	1993	Reordenamiento minero
24.227	1993	Comisión Bicameral de Minería: creación y funciones
24.228	1993	Acuerdo Federal Minero: ratificación
24.292	1994	Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos: aprobación
24.295	1994	Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
24.375	1994	Convenio sobre Diversidad Biológica: aprobación
24.418	1995	Aprobación de una enmienda al Protocolo de Montreal (Canadá) relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
24.430	1995	Publicación del texto oficial de la Constitución nacional con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994
24.543	1995	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
24.583	1996	Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
24.605	1996	Día Nacional de la Conciencia Ambiental
24.608	1996	Acuerdo para promover el cumplimiento de medidas internacionales de conservación y ordenación de buques pesqueros en alta mar
24.688	1996	Declaración de interés nacional de la preservación y conservación de bosques nativos andino-patagónicos y su reforestación
24.697	1996	Aprobación del Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo (Formosa)
24.701	1996	Aprobación de la Convención sobre Lucha contra la Desertificación de los Países Afectados por Sequía o Desertificación
24.702	1997	Establecimiento de diversas especies como monumentos naturales
24.776	1997	Aprobación de la Convención sobre Seguridad Nuclear adoptada en Viena (Austria) el 20 de setiembre de 1994
24.774	1997	Tratado de Medio Ambiente con Bolivia
24.804	1997	Ley Nacional de Actividad Nuclear
24.836	1997	Aprobación del Convenio en Materia de Salud Fronteriza y su protocolo adicional suscripto con Paraguay
24.857	1997	Estabilidad fiscal para la actividad forestal
24.898	1998	Información sobre la intensidad ultravioleta
24.922	1998	Ley Federal de Pesca
24.930	1998	Aprobación del acuerdo entre la República Argentina y Brasil sobre cooperación en materia ambiental
25.018	1998	Régimen de Gestión de Residuos Radiactivos
25.048	1998	Aprobación del Convenio sobre Conservación de los Recursos Ícticos en los Ríos Paraguay y Paraná
25.052	1999	Prohibición de cazar orcas en el territorio nacional
25.080	1999	Ley de Inversiones para Bosques Cultivados
25.105	1999	Aprobación del Protocolo Adicional sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Ríos Paraná y Paraguay
25.127	1999	Ley de Sistemas de Producción Agropecuaria, Ecológica, Biológica u Orgánica
25.137	2000	Aprobación del Protocolo de 1992 que enmienda el convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños por contaminación de hidrocarburos
25.260	2000	Aprobación del Anexo V del Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente
25.263	2000	Régimen de Recolección de Recursos Vivos Marinos en el área de aplicación de la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos

Fernando De la Rúa (1999-2001)	25.278	2000	Convenio Rotterdam (Holanda)-Consentimiento Fundamentado Previo (PIC): plaguicidas
	25.279	2000	Aprobación de la convención conjunta sobre seguridad en la gestión de combustible gastado y sobre seguridad en gestión de desechos radiactivos
	25.335	2000	Aprobación de las enmiendas a la Convención sobre Humedales y el texto ordenado de la Convención sobre Humedales
	25.378	2001	Declaración de interés nacional de la restauración del medio ambiente en la cuenca minera Río Turbio (Santa Cruz)
	25.388	2001	Aprobación del Acuerdo de Cooperación en Materia Ambiental entre la República Argentina y la República Tunecina
	25.389	2001	Aprobación de enmienda al Protocolo de Montreal (Canadá) sobre sustancias que agotan la capa de ozono
	25.438	2001	Aprobación del Protocolo de Kioto (Japón) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
	25.463	2001	Declaración de monumento natural de la especie Panthera onca
	25.509	2001	Creación del derecho real de superficie forestal
Eduardo Duhalde (2002-2003)	25.577	2002	Prohibición de la caza de cetáceos en todo el territorio nacional
	25.612	2002	Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios
	25.656	2002	Aceptación de la cesión de la jurisdicción de la Reserva Natural Estricta El Leoncito efectuada por San Juan
	25.670	2002	Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de PCB
	25.675	2002	Ley General de Ambiente: bien jurídicamente protegido
	25.679	2002	Declaración de interés nacional de la cría del ñandú petiso y del surí en todo el territorio de la nación
	25.688	2002	Régimen Ambiental de las Aguas: Ley de Presupuestos Mínimos
	25.694	2002	Declaración de interés nacional de las actividades científico-técnicas de protección animal y turismo sustentable
	Néstor Kirchner (2003-2007)	25.831	2004
25.841		2004	Aprobación del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, suscripto en Asunción (Paraguay)
25.846		2004	Institución del 31 de mayo de cada año como el Día Nacional del Ecoturismo
25.916		2004	Residuos domiciliarios: presupuestos mínimos de protección ambiental para su gestión integral
25.975		2004	Modificación de la Ley N°23.879 de Obras Hidráulicas
26.011		2005	Convenio de Estocolmo (Suecia): contaminantes orgánicos persistentes (COP)
26.021		2005	Declaración de interés nacional del pez dorado
26.093		2006	Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles
26.106		2006	Aprobación de la Enmienda del Protocolo de Montreal (Canadá) relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono suscripto en Pekín (China) en 1999
26.107		2006	Aprobación del Acuerdo sobre Conservación de Albatros y Petreles
26.128		2006	Acuerdo con el gobierno de la Republica de Perú sobre cooperación en materia de desastres
26.168		2006	Creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo como entre de derecho público interjurisdiccional
26.184		2006	Declaración de interés de la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía no renovables
26.190		2007	Pilas y baterías primarias: prohibición de su fabricación, ensamblado e importación
26.184	2007	Declaración de interés de la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía no renovables	
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)	26.631	2007	Presupuestos mínimos de bosques nativos
	26.562	2009	Presupuestos mínimos de protección ambiental para el control de actividades de quema en todo el territorio nacional
	26.639	2010	Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial
	26.653	2010	Accesibilidad de la información en las páginas web: autoridad de aplicación
	26.678	2011	Regulación de la publicidad, la promoción y el consumo de productos elaborados con tabaco
	26.815	2013	Manejo del fuego
	27.279	2016	Gestión de envases vacíos de fitosanitarios



## **Anexo II: Ley Nacional N.º 25.675: Política Ambiental Nacional**

### **Ley General del Ambiente**

#### **Bien jurídicamente protegido**

**Artículo 1º)** La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

**Artículo 2º)** La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas.
- b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria.
- c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión.
- d) Promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales.
- e) Mantener el equilibrio y dinámica de los sistemas ecológicos.
- f) Asegurar la conservación de la diversidad biológica.
- g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente, para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo.
- h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal.
- i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.
- j) Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.
- k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

**Artículo 3º)** La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas, y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta.

#### **Principios de la política ambiental**

**Artículo 4º)** La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:

Principio de congruencia: la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijados en la presente ley; en caso de que así no fuere, este prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio de equidad intergeneracional: los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

Principio de progresividad: los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: el Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

Principio de solidaridad: la Nación y los estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

Principio de cooperación: los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, el tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta.

**Artículo 5º)** Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

### **Presupuesto mínimo**

**Artículo 6º)** Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41º de la Constitución nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

### **Competencia judicial**

**Artículo 7º)** La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia o las personas.

En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

### **Instrumentos de la política y la gestión ambiental**

**Artículo 8º)** Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

- 1) El ordenamiento ambiental del territorio.
- 2) La evaluación de impacto ambiental.
- 3) El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.

- 4) La educación ambiental.
- 5) El sistema de diagnóstico e información ambiental.
- 6) El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

### **Ordenamiento ambiental**

**Artículo 9º)** El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la nación y se genera mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de estas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de estos con la administración pública.

**Artículo 10º)** El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento, y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos se deberá considerar en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica.
- b) La distribución de la población y sus características particulares.
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas.
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

### **Evaluación de impacto ambiental**

**Artículo 11º)** Toda obra o actividad que, en el territorio de la nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

**Artículo 12º)** Las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados.

**Artículo 13º)** Los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

### **Educación ambiental**

**Artículo 14º)** La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente

equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.

**Artículo 15º)** La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (Cofema) y de Cultura y Educación la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal.

Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes.

### **Información ambiental**

**Artículo 16º)** Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.

Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

**Artículo 17º)** La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema).

**Artículo 18º)** Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

### **Participación ciudadana**

**Artículo 19º)** Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.

**Artículo 20º)** Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

**Artículo 21º)** La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular en las etapas de planificación y evaluación de resultados.



## **Seguro ambiental y fondo de restauración**

**Artículo 22º)** Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

## **Sistema Federal Ambiental**

**Artículo 23º)** Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema).

**Artículo 24º)** El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones, según corresponda, de conformidad con el Acta Constitutiva de ese organismo federal, para la adecuada vigencia y aplicación efectiva de las leyes de presupuestos mínimos, las complementarias provinciales, y sus reglamentaciones en las distintas jurisdicciones.

## **Ratificación de acuerdos federales**

**Artículo 25º)** Se ratifican los siguientes acuerdos federales:

- 1) Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema), suscrita el 31 de agosto de 1990 en la ciudad de La Rioja, cuyo texto integra la presente ley como Anexo I.
- 2) Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993 en la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto integra la presente ley como Anexo II.

## **Autogestión**

**Artículo 26º)** Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a:

- a) La instrumentación de sistemas de protección de la calidad ambiental que estén elaborados por los responsables de actividades productivas riesgosas.
- b) La implementación de compromisos voluntarios y la autorregulación que se ejecuta a través de políticas y programas de gestión ambiental.
- c) La adopción de medidas de promoción e incentivos. Además, se deberán tener en cuenta los mecanismos de certificación realizados por organismos independientes, debidamente acreditados y autorizados.

## **Daño ambiental**

**Artículo 27º)** El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

**Artículo 28º)** El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder.

**Artículo 29º)** La exención de responsabilidad solo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder.

La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume *iuris tantum* la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas.

**Artículo 30º)** Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43º de la Constitución nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimada para la acción de recomposición o de indemnización pertinente la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

**Artículo 31º)** Si en la comisión del daño ambiental colectivo hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí, para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable.

En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas, la responsabilidad se hará extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

**Artículo 32º)** La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su sentencia, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas sin petición de parte.

**Artículo 33º)** Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación.

La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

### **Del Fondo de Compensación Ambiental**

**Artículo 34º)** Créase el Fondo de Compensación Ambiental, que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental,

la prevención y la mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

**Artículo 35º)** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## **Anexo I**

### **Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente**

Las altas partes signatarias declaran:

Reconociendo: Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales.

Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales.

Que resulta igualmente apto para generar una política ambiental de integración entre las provincias y el gobierno federal.

Que nos hallamos frente a un problema de carácter universal que constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la comunidad internacional.

Considerando: Que el ambiente es un patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades de desarrollo del país.

Que la coordinación entre los distintos niveles gubernativos y sociales son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales.

Que los recursos ambientales deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, con equilibrio e integridad.

Que la difusión de tecnologías apropiadas para el manejo del medio ambiente, la información ambiental y la formación de una conciencia pública sobre la preservación del entorno son esenciales en la formulación de la política ambiental.

Por ello los estados signatarios acuerdan lo siguiente:

#### **Creación, objeto y constitución**

**Artículo 1º)** Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros.

**Artículo 2º)** El Cofema tendrá los siguientes objetivos:

- 1) Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
- 2) Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
- 3) Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
- 4) Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente.

- 5) Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre la comunidad y el Estado.
- 6) Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.
- 7) Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.
- 8) Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a elevar la calidad de vida de la población.
- 9) Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
- 10) Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.
- 11) Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales.

**Artículo 3º)** El Cofema será una persona jurídica de derecho público constituida por los estados que lo ratifiquen, el gobierno federal y las provincias que adhieran con posterioridad y la ciudad de Buenos Aires.

**Artículo 4º)** Los estados parte se obligan a adoptar a través del poder que corresponda las reglamentaciones y normas generales que resuelva la Asamblea cuando se expida en forma de resolución.

En caso de incumplimiento o de negatoria expresa, la Asamblea en la reunión ordinaria inmediata considerará las alternativas de adecuación al régimen general que presentare el estado miembro o la Secretaría Ejecutiva.

### **Composición del Cofema**

**Artículo 5º)** El Cofema estará integrado por la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa.

### **De la Asamblea**

**Artículo 6º)** La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión, y como tal, es la encargada de fijar la política general y la acción que este debe seguir.

Estará integrada por un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los estados miembros.

**Artículo 7º)** La Asamblea elegirá entre sus miembros presentes, por una mayoría de dos tercios de sus votos, un presidente que durará en sus funciones hasta la sesión de la próxima Asamblea Ordinaria.

**Artículo 8º)** Las asambleas serán ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la asamblea anterior.

Las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva.

**Artículo 9º)** La Asamblea se expedirá en forma de:

- a) Recomendación: determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.
- b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

## Atribuciones de la Asamblea

**Artículo 10º)** Serán atribuciones de la Asamblea:

- a) Dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo.
- b) Establecer y adoptar todas las medidas y normas generales para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.
- c) Proponer los aportes que deberán realizar los estados miembros para el sostenimiento del organismo.
- d) Aprobar el proyecto de presupuesto anual del consejo que deberá presentar la Secretaría Ejecutiva.
- e) Dictar las normas para la designación del personal.
- f) Crear las comisiones y consejos asesores necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- g) Aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva y que será difundido en los estados miembros.
- h) Evaluar la gestión de la Secretaría Ejecutiva.

## Quórum y votación

**Artículo 11º)** La Asamblea deberá sesionar con un quórum formado por la mitad de los miembros del Consejo.

**Artículo 12º)** Cada miembro de la Asamblea tendrá derecho a un voto.

**Artículo 13º)** Las decisiones de la Asamblea serán tomadas por el voto de la mitad más uno de sus miembros presentes, salvo cuando se estipule una mayoría superior.

**Artículo 14º)** La Secretaría Ejecutiva presidida por el presidente de la asamblea será el órgano ejecutivo y de control. Expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

**Artículo 15º)** La Secretaría Ejecutiva estará formada por un delegado de cada una de las regiones en que la Asamblea resuelva dividir el país.

La representación será anual y rotativa entre los miembros que formen cada región.

**Artículo 16º)** La Secretaría Ejecutiva comunicará fehacientemente la convocatoria a asamblea, con una antelación de no menos de diez días y debiendo incluirse el orden del día de la misma.

**Artículo 17º)** La Secretaría Ejecutiva promoverá la concertación de acuerdos entre los estados miembros a fin de integrar las jurisdicciones.

## De la Secretaría Administrativa

**Artículo 18º)** La Secretaría Administrativa será designada y organizada por la Asamblea Ordinaria.

**Artículo 19º)** Sus funciones serán la gestión administrativa y presupuestaria del organismo.

## Disposiciones complementarias

**Artículo 20º)** El presente acuerdo será ratificado por los miembros de conformidad con sus respectivos procedimientos legales.

No se adquirirá la calidad de miembro hasta que este procedimiento se haya concluido.

**Artículo 21º)** La ratificación y adhesiones posteriores deberán contener la aceptación o rechazo liso y llano del mismo, sin introducir modificaciones.

**Artículo 22º)** Las ratificaciones y adhesiones serán entregadas a la Secretaría Administrativa, la cual notificará su recepción a todos los miembros.

**Artículo 23º)** La sede del Cofema estará constituida en la jurisdicción que representa el presidente de la Asamblea.

**Artículo 24º)** Para la modificación de la presente acta se requerirá el voto de las dos terceras partes de los estados miembros.

**Artículo 25º)** El presente acuerdo podrá ser denunciado por los miembros del Cofema con un aviso previo de noventa días y será comunicado, en forma fehaciente, al presidente de la Asamblea, quedando excluido, desde entonces, de los alcances del mismo.

### **Disposiciones transitorias**

**Artículo 26º)** La Secretaría Administrativa corresponderá hasta su constitución definitiva al representante de la Provincia de La Rioja.

**Artículo 27º)** El Cofema comenzará a funcionar a los noventa días corridos, contados desde la fecha de la asamblea constitutiva, siempre que durante ese lapso haya sido ratificado este acuerdo o hayan adherido al menos siete jurisdicciones, o, después de esa fecha, si este número de miembros se alcanzase.

**Artículo 28º)** Los firmantes de la presente acta, quienes actúan a referéndum de los poderes provinciales, representan a las siguientes jurisdicciones: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Formosa, La Rioja, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Firmado: doctora Cristina Maiztegui, asesora de la Comisión Interministerial de Política Ambiental, Asesoría General de Gobierno, Provincia de Buenos Aires; arquitecta Julia Mercedes Corpacci, directora de Medio Ambiente, Provincia de Catamarca; ingeniero Daniel Esteban Di Giusto, subsecretario de Gestión Ambiental, Provincia de Córdoba; señor Emilio Eduardo Díaz, subsecretario de Recursos Naturales y Ecología, Provincia de Formosa; arquitecto Mauro Nicolás Bazán, director general de Gestión Ambiental, Provincia de La Rioja; arquitecto Ricardo Jilek, director general de Medio Ambiente, Provincia de Mendoza; licenciado Alberto Morán, subsecretario de Medio Ambiente, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; licenciada Janett S. De Yankelevich, directora general de Gestión Ambiental, Provincia del Neuquén; arquitecto Sergio Perota, miembro del Consejo Provincial de Medio Ambiente, Provincia de Salta; licenciado Federico Ozollo, asesor del Ministerio de Acción Social y Salud Pública, Provincia de San Juan; ingeniero Jorge Alberto Hammerly, director general de Saneamiento Ambiental, e ingeniero Julio Oscar Graieb, director general de Saneamiento Ambiental, Provincia de Tucumán. Previa lectura y ratificación se firman doce (12) ejemplares de un mismo tenor a sus efectos, en la ciudad de La Rioja a los treinta y un (31) días del mes de agosto de 1990.

### **Anexo II**

#### **Pacto Federal Ambiental**

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del señor Presidente de la Nación, doctor Carlos Saúl Menem; señor ministro del Interior, doctor Gustavo Beliz; señora secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y señores gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa

Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, y el señor intendente de la ciudad de Buenos Aires.

### **Las autoridades signatarias declaran:**

Considerando:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también a cada uno de los ciudadanos, cualquiera sea su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján el 24 de mayo de 1990 y los compromisos contraídos ante el mundo en la CNUMAD '92 hace indispensable crear los mecanismos federales que la Constitución nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de recursos naturales y medio ambiente.

En consecuencia:

La Nación y las provincias aquí representadas acuerdan:

I) El objetivo del presente acuerdo es promover políticas ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo acuerdos marcos entre los estados federales y entre estos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia a los postulados del Programa 21 aprobado en la CNUMAD '92.

II) Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de recursos naturales y medio ambiente.

III) Los estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

IV) Los estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental.

V) En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

VI) Los señores gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por ley del presente acuerdo, si correspondiere.

VII) El Estado nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.



## **Anexo III: Ley Provincial N.º 11.723: Protección del Ambiente y Recursos Naturales**

### **Título I: disposiciones preliminares**

**Artículo 1º)** La presente ley, conforme el artículo 28º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica.

### **Título II: disposiciones generales**

#### **Capítulo I: de los derechos y deberes de los habitantes**

**Artículo 2º)** El Estado provincial garantiza a todos sus habitantes los siguientes derechos:

Inciso a) A gozar de un ambiente sano, adecuado para el desarrollo armónico de la persona.  
Inciso b) A la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado.

Inciso c) A participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente.

Inciso d) A solicitar a las autoridades la adopción de medidas tendientes al logro del objeto de la presente ley, y a denunciar el incumplimiento de la misma.

**Artículo 3º)** Los habitantes de la provincia tienen los siguientes deberes:

Inciso a) Proteger, conservar y mejorar el medio ambiente y sus elementos constitutivos, efectuando las acciones necesarias a tal fin.

Inciso b) Abstenerse de realizar acciones u obras que pudieran tener como consecuencia la degradación del ambiente de la provincia de Buenos Aires.

#### **Capítulo II: de la política ambiental**

**Artículo 4º)** El Poder Ejecutivo provincial, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente, deberá fijar la política ambiental, de acuerdo con la ley N.º 11.469 y a lo normado en la presente, y coordinar su ejecución descentralizada con los municipios, a cuyo efecto arbitrará los medios para su efectiva aplicación.

**Artículo 5º)** El Poder Ejecutivo provincial y los municipios garantizarán, en la ejecución de las políticas de gobierno, la observancia de los derechos reconocidos en el artículo 2º, así como también de los principios de política ambiental que a continuación se enumeran:

Inciso a) El uso y aprovechamiento de los recursos naturales debe efectuarse de acuerdo con criterios que permitan el mantenimiento de los biomas.

Inciso b) Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa.

Inciso c) La restauración del ambiente que ha sido alterado por impactos de diverso origen deberá sustentarse en exhaustivos conocimientos del medio, tanto físico como social; a tal fin, el Estado promoverá de manera integral los estudios básicos y aplicados en ciencias ambientales.

Inciso d) La planificación del crecimiento urbano e industrial deberá tener en cuenta, entre otros, los límites físicos del área en cuestión, las condiciones de mínimo subsidio energético

e impacto ambiental para el suministro de recursos y servicios, y la situación socioeconómica de cada región, atendiendo a la diversidad cultural de cada una de ellas en relación con los eventuales conflictos ambientales y sus posibles soluciones.

Inciso e) El Estado provincial promoverá la formación de individuos responsables y solidarios con el medio ambiente.

A tal efecto, la educación ambiental debe incluirse en todos los niveles del sistema educativo, bajo pautas orientadas a la definición y búsqueda de una mejor calidad de vida.

**Artículo 6º)** El Estado provincial y los municipios tienen la obligación de fiscalizar las acciones antrópicas que puedan producir un menoscabo al ambiente, siendo responsables de las acciones y de las omisiones en que incurran.

### **Capítulo III: de los instrumentos de la política ambiental**

#### **Del planeamiento y ordenamiento ambiental**

**Artículo 7º)** En la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta:

- a) La naturaleza y características de cada bioma.
- b) La vocación de cada zona o región en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general.
- c) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.

**Artículo 8º)** Lo prescripto en el artículo anterior será aplicable:

- a) En lo que hace al desarrollo de actividades productivas de bienes y/o servicios y aprovechamiento de recursos naturales:
  - 1) Para la realización de obras públicas.
  - 2) Para las autorizaciones de construcción y operación de plantas o establecimientos industriales, comerciales o de servicios.
  - 3) Para las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general.
  - 4) Para el financiamiento de actividades mencionadas en el inciso anterior a los efectos de inducir su adecuada localización.
  - 5) Para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos para el uso y aprovechamiento de aguas.
  - 6) Para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las especies de flora y fauna silvestres.
- b) En lo referente a la localización y regulación de los asentamientos humanos:
  - 1) Para la fundación de nuevos centros de población y la determinación de los usos y destinos del suelo urbano y rural.
  - 2) Para los programas del gobierno y su financiamiento destinados a infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.
  - 3) Para la determinación de parámetros y normas de diseño, tecnologías de construcción, uso y aprovechamiento de vivienda.

#### **De las medidas de protección de áreas naturales**

**Artículo 9º)** Los organismos competentes propondrán al Poder Ejecutivo las medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure su protección, conservación y

restauración, especialmente los más representativos de la flora y fauna autóctonas y aquellos que se encuentran sujetos a procesos de deterioro o degradación.

### **Del impacto ambiental**

**Artículo 10º)** Todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una declaración de impacto ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal, según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo con la enumeración enunciativa incorporada en el Anexo II de la presente ley.

**Artículo 11º)** Toda persona física o jurídica, pública o privada, titular de un proyecto de los alcanzados por el artículo anterior está obligada a presentar conjuntamente con el proyecto, una evaluación de impacto ambiental de acuerdo con las disposiciones que determine la autoridad de aplicación en virtud del artículo 13º.

**Artículo 12º)** Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización y/o autorización de las obras o actividades alcanzadas por el artículo 10º, la autoridad competente remitirá el expediente a la autoridad ambiental provincial o municipal con las observaciones que crea oportunas a fin de que aquella expida la declaración.

### **De impacto ambiental**

**Artículo 13º)** La autoridad ambiental provincial deberá:

Inciso a) Seleccionar y diseñar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y fijar los criterios para su aplicación a proyectos de obras o actividades alcanzados por artículo 10º.

Inciso b) Determinar los parámetros significativos a ser incorporados en los procedimientos de evaluación de impacto.

Inciso c) Instrumentar procedimientos de evaluación medio ambiental inicial para aquellos proyectos que no tengan un evidente impacto significativo sobre el medio.

**Artículo 14º)** La autoridad ambiental provincial o municipal pondrá a disposición del titular del proyecto todo informe o documentación que obre en su poder cuando estime que puedan resultar de utilidad para realizar o perfeccionar la evaluación de impacto ambiental exigida por la presente ley.

**Artículo 15º)** La autoridad ambiental de aplicación exigirá que las evaluaciones de impacto ambiental se presenten expresadas en forma clara y sintética, con identificación de las variables objeto de consideración e inclusión de conclusiones finales redactadas en forma sencilla.

**Artículo 16º)** Los habitantes de la provincia de Buenos Aires podrán solicitar las evaluaciones de impacto ambiental presentadas por las personas obligadas en el artículo 11º.

La autoridad ambiental deberá respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el titular del proyecto a las que le otorgue dicho carácter.

**Artículo 17º)** La autoridad ambiental provincial o municipal, según correspondiere, arbitrará los medios para la publicación del listado de las evaluaciones de impacto ambiental presentadas para su aprobación, así como del contenido de las declaraciones de impacto ambiental del artículo 19º.

**Artículo 18º)** Previo a la emisión de la declaración de impacto ambiental, la autoridad ambiental que corresponda deberá recepcionar y responder todas las observaciones fundadas que hayan sido emitidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas

interesadas en dar opinión sobre el impacto ambiental del proyecto. Asimismo, cuando la autoridad ambiental provincial o municipal lo crea oportuno, se convocará a audiencia pública a los mismos fines.

**Artículo 19º)** La declaración de impacto ambiental deberá tener por fundamento el dictamen de la autoridad ambiental provincial o municipal y, en su caso, las recomendaciones emanadas de la audiencia pública convocada a tal efecto.

**Artículo 20º)** La declaración de impacto ambiental constituye un acto administrativo de la autoridad ambiental provincial o municipal, que podrá contener:

Inciso a) La aprobación de la realización de la obra o actividad peticionada.

Inciso b) La aprobación de la realización de la obra o de la actividad peticionada en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias.

Inciso c) La oposición a la realización de la obra o actividad solicitada.

**Artículo 21º)** Se remitirá copia de todas las declaraciones de impacto ambiental emitidas por la autoridad provincial y municipal al Sistema Provincial de Información Ambiental que se crea por el artículo 27º de la presente ley.

Las declaraciones de impacto ambiental también podrán ser consultadas por cualquier habitante de la provincia de Buenos Aires en la repartición en que fueron emitidas.

**Artículo 22º)** La autoridad ambiental provincial o municipal que expidió la declaración de impacto ambiental tendrá la obligación de verificar periódicamente el cumplimiento de aquella. En el supuesto del artículo 20º, inciso c), la autoridad ambiental remitirá la documentación a su titular con las observaciones formuladas y las emanadas de la audiencia pública en el supuesto del artículo 18º, para la reelaboración o mejora de la propuesta.

**Artículo 23º)** Si un proyecto de los comprendidos en el presente capítulo comenzara a ejecutarse sin haber obtenido previamente la declaración de impacto ambiental, deberá ser suspendido por la autoridad ambiental provincial o municipal correspondiente. En el supuesto de que estas omitieran actuar, el proyecto podrá ser suspendido por cualquier autoridad judicial con competencia territorial, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar.

Asimismo se acordará la suspensión cuando ocurriera alguna de las siguientes circunstancias:

Inciso a) Falseamiento u ocultación de datos en el procedimiento de evaluación.

Inciso b) Incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto.

**Artículo 24º)** Las autoridades provincial y municipal deberán llevar un registro actualizado de las personas físicas o jurídicas habilitadas para la elaboración de la declaración de impacto ambiental regulada en el presente capítulo.

### **De las normas técnicas ambientales**

**Artículo 25º)** Las normas técnicas ambientales determinarán los parámetros y niveles guías de calidad ambiental de los cuerpos receptores que permitan garantizar las condiciones necesarias para asegurar la calidad de vida de la población, la perdurabilidad de los recursos naturales y la protección de todas las manifestaciones de vida.

### **Del sistema provincial de información ambiental**

**Artículo 26º)** Las entidades oficiales tendrán la obligación de suministrar a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que así lo soliciten, la información de que dispongan

en materia de medio ambiente, recursos naturales, y de las declaraciones de impacto ambiental conforme lo dispuesto en el artículo 20º segunda parte. Dicha información solo podrá ser denegada cuando la entidad le confiera el carácter de confidencial.

**Artículo 27º)** El Poder Ejecutivo provincial, a través del Instituto Provincial del Medio Ambiente, instrumentará el Sistema Provincial de Información Ambiental, coordinando su implementación con los municipios.

Dicho sistema deberá reunir toda la información existente en materia ambiental proveniente del sector público y privado, y constituirá una base de datos interdisciplinaria accesible a la consulta de todo aquel que así lo solicite.

**Artículo 28º)** El Sistema de Información Ambiental se organizará y mantendrá actualizado con datos físicos, económicos, sociales, legales y todos aquellos vinculados a los recursos naturales y al ambiente en general.

### **De la educación y medios de comunicación**

**Artículo 29º)** El Estado provincial y los municipios, en cumplimiento de su deber de asegurar la educación de sus habitantes, procurarán:

- a) La incorporación de contenidos ecológicos en los distintos ciclos educativos, especialmente en los niveles básicos.
- b) El fomento de la investigación en las instituciones de educación superior desarrollando planes y programas para la formación de especialistas que investiguen las causas y efectos de fenómenos ambientales.
- c) La promoción de jornadas ambientales con participación de la comunidad, campañas de educación popular, en medios urbanos y rurales, respetando las características de cada región.
- d) La motivación de los miembros de la sociedad para que formulen sugerencias y tomen iniciativas para la protección del medio en que viven.
- e) La capacitación para el desarrollo de tecnologías adecuadas que compatibilicen el crecimiento económico con la preservación de los recursos naturales, la conservación y mejoramiento de la calidad de vida.

**Artículo 30º)** El Gobierno provincial coordinará con los municipios programas de educación, difusión y formación de personal en el conocimiento de la temática ambiental. Para ello podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones públicas y privadas, investigadores y especialistas en la materia.

**Artículo 31º)** El Gobierno provincial difundirá programas de educación y divulgación apropiados para la protección y manejo de los recursos naturales por medio de acuerdos con los medios masivos de comunicación gráficos, radio y televisión.

### **De los incentivos a la investigación, producción e instalación de tecnologías relacionadas con la protección del ambiente**

**Artículo 32º)** El Poder Ejecutivo provincial priorizará en sus políticas de crédito, de desarrollo industrial, agropecuario y fiscal, aquellas actividades de investigación, producción e instalación de tecnologías vinculadas con el objeto de la presente.

**Artículo 33º)** La autoridad de aplicación podrá promover la celebración de convenios con universidades, institutos y/o centros de investigación con el fin de implementar, entre otras, las normas que rigen el impacto ambiental.

## Capítulo IV: de la defensa jurisdiccional

**Artículo 34º)** Cuando a consecuencia de acciones del Estado se produzcan daños o pudiera derivarse una situación de peligro al ambiente y/o recursos naturales ubicados en territorio provincial, cualquier habitante de la provincia podrá acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar, a fin de solicitar se deje sin efecto el acto y/o activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes.

**Artículo 35º)** Cuando la decisión administrativa definitiva resulte contraria a lo peticionado, el afectado, el defensor del Pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente quedarán habilitados para acudir ante la justicia con competencia en lo contencioso administrativo que dictaminará sobre la legalidad de la acción u omisión cuestionada.

**Artículo 36º)** En los casos en que el daño o la situación de peligro sea consecuencia de acciones u omisiones de particulares, el afectado, el defensor del Pueblo y/o las asociaciones que propendan a la protección del ambiente podrán acudir directamente ante los tribunales ordinarios competentes ejercitando:

- a) Acción de protección a los fines de la prevención de los efectos degradantes que pudieran producirse.
- b) Acción de reparación tendiente a restaurar o recomponer el ambiente y/o los recursos naturales ubicados en territorio provincial, que hubieren sufrido daños como consecuencia de la intervención del hombre.

**Artículo 37º)** El trámite que se imprimirá a las actuaciones será el correspondiente al juicio sumarísimo.

El accionante podrá instrumentar toda la prueba que asista a sus derechos, solicitar medidas cautelares e interponer todos los recursos correspondientes.

**Artículo 38º)** Las sentencias que dicten los tribunales en virtud de lo preceptuado por este capítulo no harán cosa juzgada en los casos en que la decisión desfavorable al accionante lo sea por falta de prueba.

## Título III: disposiciones especiales

### Capítulo I: de las aguas

**Artículo 39º)** Los principios que regirán la implementación de políticas para la protección y mejoramiento del recurso agua serán los siguientes:

- a) Unidad de gestión.
- b) Tratamiento integral de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- c) Economía del recurso.
- d) Descentralización operativa.
- e) Coordinación entre organismos de aplicación involucrados en el manejo del recurso.
- f) Participación de los usuarios.

**Artículo 40º)** La autoridad de aplicación provincial deberá:

- a) Realizar un catastro físico general, para lo cual podrá implementar los convenios necesarios con los organismos técnicos y de investigación.
- b) Establecer patrones de calidad de aguas y/o niveles guías de los cuerpos receptores (ríos, arroyos, lagunas, etc.).
- c) Evaluar en forma permanente la evolución del recurso, tendiendo a optimizar la calidad del mismo.

**Artículo 41º)** El Estado deberá disponer las medidas para la publicación oficial y periódica de los estudios referidos en el artículo anterior, así como también remitirlos al Sistema Provincial de Información Ambiental que crea el artículo 27º.

**Artículo 42º)** Las reglamentaciones vigentes deberán actualizar los valores y agentes contaminantes en ellas contenidos e incorporar los no contemplados, teniendo en cuenta para ello normas nacionales e internacionales aplicables.

**Artículo 43º)** El tratamiento integral del recurso deberá efectuarse teniendo en cuenta las regiones hidrográficas y/o cuencas hídricas existentes en la provincia. A ese fin, se propicia la creación de comités de Cuencas en los que participen el Estado provincial, a través de las reparticiones competentes; los municipios involucrados, las entidades intermedias con asiento en la zona y demás personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que en cada caso se estime conveniente.

**Artículo 44º)** Cuando el recurso sea compartido con otras jurisdicciones provinciales o nacionales, deberán celebrarse los pertinentes convenios a fin de acordar las formas de uso, conservación y aprovechamiento.

## Capítulo II: del suelo

**Artículo 45º)** Los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo serán los siguientes:

- a) Unidad de gestión.
- b) Elaboración de planes de conservación y manejo de suelos.
- c) Participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso.
- d) Descentralización operativa.
- e) Implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos.
- f) Implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas.
- g) Tratamiento impositivo diferenciado.

**Artículo 46º)** La autoridad provincial de aplicación deberá efectuar:

- a) Clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo con estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas.
- b) Establecimiento de normas o patrones de calidad ambiental.
- c) Evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso.

**Artículo 47º)** El Estado deberá disponer las medidas necesarias para la publicación oficial y periódica de los estudios referidos, así como también remitirlos al Sistema Provincial de Información Ambiental que crea el artículo 27º.

**Artículo 48º)** Las reglamentaciones vigentes deberán actualizar los valores y agentes contaminantes en ellas contenidos e incorporar los no contemplados, observando para ello normas nacionales e internacionales aplicables.

**Artículo 49º)** En los casos en que la calidad del recurso se hubiera deteriorado en virtud del uso al que fuera destinado por aplicación directa o indirecta de agroquímicos, o como resultado de fenómenos ambientales naturales, la autoridad de aplicación, en coordinación con los demás organismos competentes de la Provincia, dispondrá las medidas tendientes a mejorar y/o restaurar sus condiciones, acordando con sus propietarios la forma en que se implementarán las mismas.

## Capítulo III: de la atmósfera

**Artículo 50º)** La autoridad de aplicación competente se regirá por los siguientes principios para definir los parámetros de calidad del aire de manera tal que resulte satisfactorio para el normal desarrollo de la vida humana, animal y vegetal:



- a) Definir criterios de calidad del aire en función del cuerpo receptor.
  - b) Especificar los niveles permisibles de emisión por contaminantes y por fuentes de contaminación.
  - c) Controlar las emisiones industriales y vehiculares que puedan ser nocivas para los seres vivos y el ambiente teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el inciso anterior.
  - d) Coordinar y convenir con los municipios la instalación de equipos de control adecuados según las características de la zona y las actividades que allí se realicen.
  - e) Determinar las normas técnicas a tener en cuenta para el establecimiento e implementación de los sistemas de monitoreo del aire.
  - f) Expedir en coordinación con el Ente Provincial Regulador Energético las normas y estándares que deberán ser observados, considerando los valores de concentración máximos permisibles.
  - g) Controlar las emisiones de origen energético, incluidas las relacionadas con la actividad nuclear, en todo lo que pudiera afectar a la salud humana, animal y vegetal.
  - h) Implementación de medidas de alerta y alarma ambiental desde el Municipio.
- Artículo 51º)** La autoridad de aplicación promoverá, en materia de contaminación atmosférica producida por ruidos molestos o parásitos, su prevención y control por parte de las autoridades municipales competentes.

#### **Capítulo IV: de la energía**

**Artículo 52º)** El Ente Provincial Regulador Energético deberá promover:

Inciso a) La investigación, desarrollo y utilización de nuevas tecnologías aplicadas a fuentes de energía tradicionales y alternativas.

Inciso b) El uso de la energía disponible preservando el medio ambiente.

**Artículo 53º)** Las personas físicas o jurídicas, públicas privadas o mixtas que deseen generar energía de cualquier clase que sea deberán solicitar concesión o permiso al Ente Provincial Regulador Energético, previa evaluación de su impacto ambiental.

**Artículo 54º)** Para lograr ahorro energético, el Ente Provincial Regulador Energético deberá elaborar planes y definir los instrumentos y mecanismos para la asistencia de los usuarios.

#### **Capítulo V: de la flora**

**Artículo 55º)** A los fines de protección y conservación de la flora autóctona y sus frutos, el Estado provincial tendrá a su cargo:

- a) La implementación de su relevamiento y registro, incluyendo localización de especies, fenología y censo poblacional periódico.
- b) La creación de un sistema especial de protección, *ex situ* e *in situ*, de germoplasma de especies autóctonas, dando prioridad a aquellas en riesgo de extinción.
- c) La fijación de normas para autorización, registro y control de uso y manejo de flora autóctona.
- d) La planificación de recupero y enriquecimiento de bosques autóctonos.
- e) El contralor de contaminación química y biológica de suelos en áreas protegidas, mediante el monitoreo periódico de la flora de la rizosfera, como así también el control fitosanitario de las especies vegetales de dichas áreas.
- f) El fomento del uso de métodos alternativos de control de malezas y otras plagas a fin de suplir el empleo de pesticidas y agroquímicos en general.
- g) La promoción de planes de investigación y desarrollo sobre especies autóctonas potencialmente aplicables en el agro, la industria y el comercio.

**Artículo 56º)** En relación con las especies cultivadas, el Estado provincial promoverá a través de regímenes especiales las siguientes actividades:

- a) La forestación, reforestación y plantación de árboles y otras cubiertas vegetales tendientes a atenuar la erosión de los suelos, fijar dunas, recuperar zonas inundadas y proteger áreas de interés estético y de valor histórico o científico.
- b) La implementación de programas de control integrado de plagas.
- c) La creación de zonas productoras de bienes libres de agroquímicos, plagas o enfermedades.
- d) La creación de un sistema especial de protección, *ex situ* e *in situ*, de germoplasma de especies cultivadas.

**Artículo 57º)** La introducción al territorio provincial de especies, variedades o líneas exóticas con fines comerciales solo será permitida por la autoridad de aplicación de la presente, previo estudio de riesgo ambiental pertinente. La autoridad de aplicación podrá realizar estudios tendientes a evaluar el impacto ambiental producido por las especies, variedades o líneas exóticas introducidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 58º)** El Estado provincial implementará un sistema de prevención y combate de incendios de bosques, pastizales y otras áreas naturales potencialmente amenazadas.

**Artículo 59º)** La autoridad de aplicación deberá remitir al Sistema Provincial de Información Ambiental, creado en el artículo 27º, toda la información sobre el recurso resultante de censos, estudios o cualquier otro relevamiento del mismo.

## **Capítulo VI: de la fauna**

**Artículo 60º)** A los fines de protección y conservación de la fauna silvestre, el Estado provincial tendrá a su cargo:

- a) La implementación de censos poblacionales periódicos, registro y localización de especies y nichos ecológicos, y estudios de dinámica de poblaciones dentro del territorio provincial.
- b) La adopción de un sistema integral de protección para las especies en retracción poblacional o en peligro de extinción, incluyendo la preservación de áreas de distribución geográfica de las mismas.
- c) La determinación de normas para la explotación en cautiverio y comercialización de fauna silvestre, sea autóctona o exótica.
- d) El contralor periódico de las actividades desarrolladas en las estaciones de cría de animales silvestres.
- e) La elaboración de listados de especies exóticas no recomendables para su introducción en el territorio provincial.
- f) La promoción de métodos alternativos de control de plagas que permitan la reducción paulatina hasta la eliminación definitiva de agroquímicos.

**Artículo 61º)** Podrá mediar autorización expresa de introducción de fauna exótica para cría en cautiverio o semicautiverio, conforme el artículo 267º del Código Rural (ley N.º 10.081), cuando se cumplan los siguientes requisitos no excluyentes de otros que oportunamente determine la autoridad competente:

- a) Que se trate de especies estenoicas, no agresivas, no migratorias y no pertenecientes a géneros registrados para las provincias zoogeográficas de la región.
- b) Que los especímenes introducidos sean sometidos a estudios parasitológicos.
- c) Que los criaderos cumplan con las normas de seguridad que a tal fin sean establecidas por la autoridad competente.

**Artículo 62º)** La autoridad de aplicación podrá realizar estudios tendientes a evaluar el impacto ambiental producido por las especies de fauna exótica introducidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley.

**Artículo 63º)** La autoridad de aplicación determinará las especies que circunstancialmente se hayan convertido en dañinas, perjudiciales o en plaga, actualizando periódicamente dicha nómina.

**Artículo 64º)** La autoridad de aplicación deberá remitir al Sistema Provincial de Información Ambiental, creado en el artículo 27º, toda la información sobre el recurso resultante de censos, estudios o cualquier otro relevamiento del mismo.

## **Capítulo VII: de los residuos**

**Artículo 65º)** La gestión de todo residuo que no esté incluido en las categorías de residuo especial, patogénico y radioactivo será de incumbencia y responsabilidad municipal.

Respecto de los municipios alcanzados por el decreto-ley N.º 9.111/78, el Poder Ejecutivo provincial promoverá la paulatina implementación del principio establecido en este artículo, así como también de lo normado en los artículos 66º y 67º de la presente.

**Artículo 66º)** La gestión municipal en el manejo de los residuos implementará los mecanismos tendientes a:

- a) La minimización en su generación.
- b) La recuperación de materia y/o energía.
- c) La evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos.
- d) La clasificación en la fuente.
- e) La evaluación de impacto ambiental, previa localización de sitios para disposición final.

**Artículo 67º)** Los organismos provinciales competentes y el Ceamse deberán:

- a) Brindar la asistencia técnica necesaria a los fines de garantizar la efectiva gestión de los residuos.
- b) Propiciar la celebración de acuerdos regionales sobre las distintas operaciones a efectos de reducir la incidencia de los costos fijos y optimizar los servicios.

**Artículo 68º)** Los residuos peligrosos, patogénicos y radiactivos se regirán por las normas particulares dictadas al efecto.

## **Capítulo VIII: del régimen de control y sanciones administrativas**

**Artículo 69º)** La Provincia y los municipios, según el ámbito que corresponda, deben realizar actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y del reglamento que en su consecuencia se dicte.

**\*Artículo 69º bis)** La autoridad de aplicación podrá disponer la clausura temporal total o parcial como medida preventiva, cuando la situación sea de tal gravedad que así lo aconseje.

**Artículo 70º)** Las infracciones, que serán calificadas como muy leves, leves, graves y muy graves, deberán ser reprimidas con las siguientes sanciones, las que además podrán ser acumulativas:

Inciso a) Apercibimiento.

Inciso b) Multa de aplicación principal o accesoria entre uno y mil salarios mínimos de la administración pública bonaerense.

Inciso c) Suspensión total o parcial de la concesión, licencia y/o autorización otorgada, pudiendo establecerse plazos y condiciones para subsanar las irregularidades detectadas.

Inciso d) Caducidad total o parcial de la concesión, licencia y/o autorización otorgadas.

Inciso e) Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento.

Inciso f) Obligación de publicar la parte dispositiva de la resolución condenatoria a cargo del infractor; y en su caso el plan de trabajo a los fines de recomponer la situación al estado anterior.

**\*Artículo 70° bis)** Los ingresos percibidos en concepto de multas, tasas y/o aranceles producto de la aplicación de la presente ley, y su reglamentación, que correspondan a la Provincia ingresarán y se destinarán a Rentas Generales.

**Artículo 71°)** A fin de determinar el tipo y graduación de la sanción, deberá tenerse en cuenta la magnitud del daño o peligro ambiental ocasionados, la condición económica del infractor, su capacidad de enmendar la situación generada y el carácter de reincidente.

**Artículo 72°)** Las resoluciones podrán ser recurridas por los interesados siguiendo lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia.

#### **Título IV: disposiciones orgánicas**

**Artículo 73°)** Serán organismos de aplicación de la presente ley el Instituto Provincial de Medio Ambiente, cada una de las reparticiones provinciales con incumbencia ambiental conforme el deslinde de competencias que aquel efectúe en virtud del artículo 2° de la ley N.º 11.469 y los municipios.

**Artículo 74°)** La Provincia asegurará a cada Municipio el poder de policía suficiente para la fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales garantizándole la debida asistencia técnica.

**Artículo 75°)** Todo municipio podrá verificar el cumplimiento de las normas ambientales inspeccionando y realizando constataciones a efectos de reclamar la intervención de la autoridad competente. Asimismo, en caso de emergencia podrá tomar decisiones de tipo cautelar o precautorio dando inmediato aviso a la autoridad que corresponda.

**Artículo 76°)** El Poder Ejecutivo provincial propiciará la creación de regiones a los fines del tratamiento integral de la problemática ambiental. Estas regiones estarán a cargo de consejos regionales, los que, entre otras, tendrán las siguientes funciones:

- a) Proponer al Instituto Provincial del Medio Ambiente los lineamientos de la política ambiental y coordinar su instrumentación en la región.
- b) Promover medidas de protección regional para la prevención y control de la contaminación.
- c) Compatibilizar el desarrollo económico de la región con la sustentabilidad de los recursos implicados.

**Artículo 77°)** Los municipios, en el marco de sus facultades, podrán dictar normas locales conforme las particularidades de cada realidad y siempre que no contradigan los principios establecidos en la presente ley y en la reglamentación que en su consecuencia se dicte.

#### **Título V: disposiciones complementarias**

**Artículo 78°)** Nota de redacción: modificatorio del decreto-ley N.º 8.751/77 (TO 86).

**Artículo 79°)** Nota de redacción: Modificatorio del decreto-ley N.º 8.751/77 (TO 86).

**Artículo 80°)** Cuando se trate de establecimientos industriales, las normas que regulan las evaluaciones del impacto ambiental, artículos 10° a 25° de la presente ley, deberán adecuarse con la ley N.º 11.459 y su decreto reglamentario a fin de exigirles en un solo procedimiento el cumplimiento de las disposiciones legales referidas a esa temática.

## Disposiciones transitorias

**Artículo 81º)** Hasta tanto no sea establecido el fuero en lo contencioso administrativo de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 166º, 215º y concordantes de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires sancionada en setiembre de 1994, las acciones previstas en el artículo 36º de la presente ley se interpondrán ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

**Artículo 82º)** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## Anexo I: glosario

**Ambiente (medio, entorno, medio ambiente):** sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por este.

**Área natural:** lugar físico o espacio en donde uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto no se encuentran alterados por el hombre o por algún factor natural que pudiera incidir sobre su equilibrio original.

**Bioma:** grandes unidades ecológicas definidas por factores ambientales, por las plantas y animales que las componen. Gran espacio vital con un ambiente determinado, un mismo tipo de clima y una vegetación y fauna características. Ejemplo de bioma: tundra, taiga, bosque eurosiberiano, sabana, etcétera.

**Conservar:** empleo de los conocimientos ecológicos en el uso racional de los recursos naturales, permitiendo así el beneficio del mayor número de personas tanto en el presente como en las generaciones futuras.

**Contaminación:** alteración reversible o irreversible de los ecosistemas o de alguno de sus componentes producida por la presencia en concentraciones superiores al umbral mínimo o la actividad de sustancias extrañas o energías a un medio determinado.

**Control integrado de plagas:** mezcla atinada de compuestos químicos degradables, control biológico, cultivo diversificado y selección genética para resistencia.

**Cuenca hídrica superficial:** territorio geográfico en el que las aguas que escurren superficialmente afluyen a un colector común (río) y son drenadas por este. También puede desaguar en un cuerpo de agua (lago o laguna) o directamente en el mar. Topográficamente, las líneas divisorias o de participación de las aguas superficiales constituyen el límite de las cuencas hídricas superficiales.

**Ecosistema:** sistema relativamente estable en el tiempo y termodinámicamente abierto en cuanto a la entrada y salida de sustancias y energía. Este sistema tiene una entrada (energía solar, elementos minerales de las rocas, atmósfera y aguas subterráneas) y una salida de energía y sustancias biogénicas hacia la atmósfera (calor, oxígeno, ácido carbónico y otros gases), la litósfera (compuesta por humos, minerales y rocas sedimentarias) y la hidrósfera (sustancias disueltas en las aguas superficiales, ríos y otros cuerpos de agua).

**Estenoico (estenos: estrechos; oikos: casa):** organismo que requiere condiciones muy estrictas para desenvolverse adecuadamente.

**Evaluación de impacto ambiental (EIA):** procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes.

**Fauna silvestre (salvaje o agreste):** está constituida por aquellos animales que viven libremente, en ambientes naturales o artificiales sin depender del hombre para alimentarse o reproducirse.

**Fauna silvestre autóctona (nativa o endémica):** está formada por los animales que pertenecen al ambiente donde naturalmente habitan.

**Fauna silvestre exótica (foránea, no nativa o introducida):** está formada por los animales silvestres que no son originarios del medio donde habitan, pudiendo ser incorporados por él.

**Fenología:** estudio de la periodicidad temporal y sus fenómenos asociados en los seres vivos. Ejemplo: época de floración o germinación de una especie.

**Flora silvestre:** conjunto de especies o individuos vegetales que no se han plantado o mejorado por el hombre.

**Flora autóctona:** conjunto de especies e individuos vegetales naturales del país no introducidos, sino nativos.

**Flora silvestre exótica (introducida o naturalizada):** conjunto de especies que, no siendo oriundas de un medio, viven en él y se propagan como si fueran autóctonas.

**Germoplasma:** material genético, especialmente de constitución molecular y química específica, que constituye la base física de las cualidades heredadas de un organismo.

**Nicho ecológico:** función que cumple un organismo dentro de la comunidad, la manera o forma de relacionarse con otras especies y con el ambiente físico.

**Preservar:** mantener el estado actual de un área o categoría de seres vivientes.

**Proteger:** defender un área o determinados organismos contra la influencia modificadora de la actividad del hombre.

**Recursos hídricos:** total de las aguas superficiales, subterráneas o atmosféricas que pueden ser utilizadas de alguna forma en beneficio del hombre. También se incluyen los recursos hídricos nuevos.

**Recursos hídricos nuevos:** cantidad de agua útil para beneficio del hombre generada por la tecnología moderna. Ejemplo: desalinización de aguas marinas o continentales salinas, aguas regeneradas, derretimiento de iceberg, etcétera.

**Recursos naturales:** la totalidad de las materias primas y de los medios de producción aprovechables en la actividad económica del hombre y procedentes de la naturaleza.

**Restaurar:** restablecer las propiedades originales de un ecosistema o hábitat en cuanto a estructura comunitaria, complemento natural de las especies y cumplimiento de sus funciones naturales.

## Anexo II

### I. Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental provincial

- 1) Generación y transmisión de energías hidroeléctrica, nuclear y térmica.
- 2) Administración de aguas servidas urbanas y suburbanas.
- 3) Localización de parques y complejos industriales.
- 4) Instalación de establecimientos industriales de la tercera categoría según artículo 15° de la ley N.º 11.459.
- 5) Exploración y explotación de hidrocarburos y minerales.
- 6) Construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias.
- 7) Conducción y tratamiento de aguas.
- 8) Construcción de embalses, presas y diques.
- 9) Construcción de rutas, autopistas, líneas férreas, aeropuertos y puertos.
- 10) Aprovechamientos forestales de bosques naturales e implantados.
- 11) Planta de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

## **II. Proyectos de obras o actividades sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental por la autoridad ambiental municipal**

1) Con excepción de las enumeradas precedentemente en el punto I, cada municipio determinará las actividades y obras susceptibles de producir alguna alteración al ambiente y/o elementos constitutivos en su jurisdicción, y que someterá a evaluación de impacto ambiental con arreglo a las disposiciones de esta ley.

2) Sin perjuicio de lo anterior serán sometidos a evaluación de impacto ambiental municipal los siguientes proyectos:

- a) Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes.
- b) Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios.
- c) Cementerios convencionales y cementerios parques.
- d) Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales.
- e) Instalación de establecimientos industriales de la primera y segunda categorías, de acuerdo con las disposiciones de la ley N.º 11.459.



## **Anexo IV: Ley Provincial N.º 10.699 de Protección de la Salud Humana, Recursos Naturales y la Producción Agrícola Mediante el Uso Racional de Productos Químicos o Biológicos**

**Artículo 1º)** Son objetivos de la presente ley la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los productos mencionados en el artículo siguiente, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente.

**Artículo 2º)** Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y sus normas reglamentarias, dentro del ámbito de la provincia de Buenos Aires, la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización o entrega gratuita, exhibición, aplicación y locación de aplicación de: insecticidas, acaricidas, nematodocidas, fungicidas, bactericidas, antibiótico, mamalocidas, avicidas, feromonas, molusquicidas, defoliantes y/o desecantes, fitoreguladores, herbicidas, coadyuvantes, repelentes, atractivos, fertilizantes, inoculantes y todos aquellos otros productos de acción química y/o biológica no contemplados explícitamente en esta clasificación pero que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal.

El organismo de aplicación podrá ampliar la lista anterior cada vez que surjan nuevas especialidades no contempladas en las nombradas y cuando razones de orden técnico así lo justifiquen.

Asimismo, se encuentran comprendidas las prácticas y/o métodos de control de plagas que sustituyan total o parcialmente la aplicación de productos químicos y/o biológicos, como así también el tratamiento y control de residuos de los compuestos a que se refiere este artículo.

**Artículo 3º)** El Ministerio de Asuntos Agrarios será el organismo de aplicación de esta ley, debiendo coordinar su acción con el Ministerio de Salud, y estará facultado para hacerlo con otras reparticiones estatales y adoptar las medidas conducentes a fin de cumplir con los objetivos de la misma. También podrá convenir con universidades y entidades oficiales y privadas, programas de capacitación e investigación especialmente en el manejo y uso de agroquímicos, con el objetivo de aumentar la eficiencia de su aplicación, así como disminuir los riesgos de intoxicación y contaminación del medio ambiente.

**Artículo 4º)** El organismo de aplicación creará, organizará y mantendrá actualizados registros de inscripción obligatoria, según las normas que se establezcan en la reglamentación de esta ley, con respecto a fabricantes, formuladores, fraccionadores, distribuidores, expendedores, aplicadores por cuenta de terceros, transportistas y depósitos o almacenamiento de los productos mencionados en el artículo 2º.

**Artículo 5º)** Toda persona física o jurídica, con excepción de los transportistas, locadores de aplicación y depósitos o empresas de almacenamiento, cuya actividad quede comprendida en el artículo 2º de la presente ley tendrá la obligación de contar, conforme a la reglamentación pertinente, con un asesor o director técnico profesional ingeniero agrónomo u otro título habilitante matriculado en el Consejo Profesional de jurisdicción provincial, según determine en la respectiva reglamentación.

**Artículo 6º)** El organismo de aplicación fijará las normas que deberán cumplir todas las personas físicas o jurídicas que tengan injerencia en forma directa o indirecta sobre la actividad agrícola con relación a lo que establece esta ley.

**Artículo 7º)** Los productos a que se refiere el artículo 2º se clasificarán de la siguiente forma:

a) De uso y venta libre: son aquellos cuyo uso, de acuerdo a las instrucciones, prevenciones y modo de aplicación aconsejado, no sean riesgosos para la salud humana, los animales domésticos y el medio ambiente.

b) De uso y venta profesional: son aquellos que, por sus características, su uso resultare riesgoso para los aplicadores, terceros, otros seres vivos y el medio ambiente.

c) De venta y uso registrado: son los no encuadrados en las categorías anteriores, cuya venta será necesario registrar a los fines de permitir la identificación de los usuarios.

**Artículo 8º)** Queda prohibida la venta directa al usuario y/o aplicación de los productos encuadrados en el artículo 7º, incisos b) y c), sin Receta Agronómica Obligatoria, confeccionada por un asesor técnico profesional ingeniero agrónomo u otro título habilitante matriculado en el Consejo Profesional de jurisdicción provincial, según lo establezca la reglamentación pertinente.

**Artículo 9º)** El Ministerio de Asuntos Agrarios retendrá a través del Banco de la Provincia de Buenos Aires un porcentaje –a determinarse en la reglamentación– del arancel de la Receta Agronómica Obligatoria que fije el Consejo Profesional de jurisdicción provincial. Este aporte estará a cargo del asesor técnico de la misma.

**Artículo 10º)** Cuando el organismo de aplicación estimara desaconsejable el empleo de determinados agroquímicos por su alta toxicidad, prolongado efecto residual y/o por cualquier otra causa que hiciere peligroso su uso, gestionará ante la Subsecretaría de Estado de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación su exclusión de la nómina de productos autorizados, sin perjuicio de adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para el resguardo y preservación del medio ambiente, personas y bienes.

**Artículo 11º)** La aplicación de plaguicidas sobre cultivos, especialmente horti-frutícolas, que serán cosechados en un período próximo a esta deberá suspenderse con la antelación que para cada caso especifique la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 12º)** Todo producto alimenticio contaminado con plaguicidas en cantidades mayores a los índices de tolerancia que especifique la reglamentación de esta ley será decomisado y destruido, sin perjuicio de las multas u otras penalidades o acciones que correspondieren.

**Artículo 13º)** Las transgresiones a la presente ley y a su reglamentación serán juzgadas y sancionadas por el Ministerio de Asuntos Agrarios, de conformidad a las normas del decreto-ley N.º 8.785/77, modificado por el decreto-ley N.º 9.571 (Ley de Faltas Agrarias) y las disposiciones del reglamento aprobado por decreto N.º 271/78 y modificatorios.

**Artículo 14º)** Toda persona física o jurídica cuya actividad quede comprendida en el artículo 2º está obligada a permitir y facilitar la inspección de las instalaciones, inmuebles y medios que utilice, en cualquier etapa de su correspondiente actividad, a todo funcionario autorizado al efecto por el organismo de aplicación, quien en caso de negársele el acceso pertinente recurrirá al auxilio de la Fuerza Pública.

**Artículo 15º)** Los fondos provenientes de la aplicación de multas, retención de recetas o por cualquier otro concepto derivado de la aplicación de la presente ley ingresarán a una cuenta especial a crearse. Dichos fondos estarán destinados fundamentalmente al apoyo de las tareas de fiscalización, como así también a la creación y mantenimiento de centros de toxicología, análisis de residuos y al desarrollo de programas de capacitación e investigación.

**Artículo 16º)** Facúltase al organismo de aplicación a coordinar el Poder de Policía, en lo relativo a esta ley, con los municipios que cuenten con la infraestructura necesaria.

**Artículo 17º)** El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días a partir de la fecha de su publicación.

**Artículo 18º)** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

A mediados de la década de los setenta, los suelos de la Región Pampeana comenzaron a sufrir una extraordinaria presión a causa de la transformación de la actividad agrícola generada por la adopción de tecnología moderna, la concentración económica, el aumento de la escala de producción, las nuevas formas organizativas y la fuerte orientación y dependencia del mercado exportador. Así, la agricultura se intensificó y expandió sus fronteras hacia zonas que antes eran ganaderas. A su vez, el avance de esos cultivos sobre la ganadería llevó a que esta se concentrara y confinara. Estas transformaciones fueron definidas por Manuel-Navarrete y Gallopín (2007) como "agriculturización", un proceso consistente en "el uso creciente y continuo de las tierras para cultivos agrícolas en detrimento de los usos ganaderos o mixtos. La agriculturización también se asocia en la pampa a cambios tecnológicos, intensificación ganadera, expansión de la frontera agropecuaria hacia regiones extrapampeanas y la tendencia de la agricultura hacia el desarrollo de producciones orientadas al monocultivo". Esta actividad determina la exclusión de los actores más vulnerables y genera numerosos conflictos económicos, sociales y ambientales.

En ese contexto, este trabajo se enfoca en los dos problemas ambientales centrales que ocasiona la agriculturización en la provincia de Buenos Aires: la intensificación agrícola y la concentración ganadera. A partir de esta problemática investiga sobre el modo en que el Estado nacional y el provincial abordan esos conflictos a través de políticas públicas, las normas y las instituciones, indagando sobre tres aspectos del accionar público para dar respuesta a la cuestión ambiental-productiva: las normas jurídicas, las instituciones y las políticas públicas. Analiza también las capacidades estatales para allanar la problemática.

La investigación se apoya en un análisis jurídico de la normativa ambiental vinculada a esos inconvenientes, vigente desde la Reforma Constitucional de 1994; en entrevistas realizadas a funcionarios nacionales y provinciales, y en observaciones participantes en el marco de espacios de interacción público-privada y de procesos de implementación de políticas.

De esta manera, el estudio aporta, por un lado, al debate de la multidimensionalidad del paradigma del desarrollo sostenible, que es analizado desde la política ambiental-agropecuaria, un abordaje inexistente hasta el momento. Y por otra parte lo hace desde un abordaje multinivel al dar cuenta de la normativa, las políticas, las capacidades estatales y los proyectos de políticas en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y subprovincial, así como al analizar las dificultades y los aspectos de la acción pública aún pendientes para afrontar las problemáticas de intensificación.



Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Pesca  
**Argentina**